



СМЕТНА ПАЛАТА
на Република България

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Е.х. № 276 КН 13/19
Дата 25.10.19г.

СМЕТНА ПАЛАТА

Изх. № 11-01-6 / 25.10.2019 г.

ДО
Г-Н БОРИС ВЕЛЧЕВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

На ваш № 323/17.09.2019 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ВЕЛЧЕВ,

Приложено изпращам Ви становище на Сметната палата на Република България по конституционно дело № 13 от 2019 г. образувано по искане на президента на Република България, за установяване на противоконституционност на 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“, както и на чл. 34, ал. 4 в частта „юридически лица и еднолични търговци“ от Закона за политическите партии поради несъответствие с чл. 1, ал. 2 и 3, чл. 4, ал. 2 и чл. 11, ал. 1, 2 и 3 от Конституцията на Република България и на 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. Становището е прието с решение № 417 от 23.10.2019 г. на Сметната палата.

Приложение: съгласно текста



ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Цветан Цветков) /



СМЕТНА ПАЛАТА
на Република България

ДО

**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

СТАНОВИЩЕ

от

Сметната палата на Република България

по конституционно дело № 13 от 2019 г. образувано по

ИСКАНЕ на президента на Република България, за установяване на противоконституционност на 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“, както и на чл. 34, ал. 4 в частта „юридически лица и еднолични търговци“ от Закона за политическите партии поради несъответствие с чл. 1 ал. 2 и 3, чл. 4, ал. 2 и чл. 11, ал. 1, 2, 3 от Конституцията на Република България и на 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

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение на Конституционния съд от 17 септември 2019 г. Сметната палата е конституирана като заинтересована институция по конституционно дело № 13 от 2019 г. и е поканена да изрази становище.

През месец юли т. г. 44-ото Народно събрание на Република България прие изменения в Закона за политическите партии (ЗПП), Изборния кодекс (ИК) и Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 г. (ЗДБРБ).

Измененията в ЗДБРБ в редакцията му влязла в сила на 30.07.2019 г., касаят годишния размер на държавната субсидия за един получен действителен глас като от 11 лв. размерът на субсидията е намален на 1 (един) лев., а измененията в ЗПП, респективно в ИК са свързани с промени в правилата за финансиране на политическите партии и на предизборните кампании.

Във връзка с посочените изменения в законодателството по отношение финансирането на политическите партии и на предизборните кампании е внесено искане от президента на Република България за установяване на противоконституционност на 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“, както и на чл. 34, ал. 4 в частта „юридически лица и еднолични търговци“ от ЗПП поради несъответствието им с чл. 1 ал. 2 и 3, чл. 4, ал. 2 и чл. 11, ал. 1, 2, 3 от Конституцията и на 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 ИК поради несъответствието им с чл. 1, ал. 2 и 3 и чл. 11, ал. 1, 2, 3 от Конституцията.

В искането на президента се атакуват посочените правни норми като се развиват аргументи, че по този начин се нарушават демократичните принципи, залегнали в основния закон, държавата не създава условия за свободно развитие на човека и гражданското общество и се накърнява принципът на политическия плурализъм, залегнал в чл. 11 от върховния закон.

След съпоставка на националната правна рамка за финансирането на политическите партии и предизборните кампании с установените международни практики, основните различия биха могли да бъдат обособени в три групи:

1. Липса на изрично задължение на държавата да финансира политическите партии в приемлив размер

Политическите партии, като доброволни сдружения на граждани с избирателни права, съдействащи за формирането и изразяването на политическата воля, са особени юридически лица с нестопанска цел. Тяхната дейност в съответствие с Преходните и Заключителните разпоредби на Закона за юридическите лица с нестопанска цел, се урежда в специален закон (ЗПП), който установява реда, и начина на финансирането им.

В настоящата формулировка на чл. 21 от ЗПП се установява правна възможност (а не задължение) за държавата да финансира политическите партии. Основният закон също не вмениява подобно задължение на държавата. Поради липсващ императив за държавата да финансира политическите субекти, с така разписаната уредба е възможно да се допусне политическите партии да не получат държавно финансиране, което да им гарантира минимум от средства („неутрални“), за да осъществяват дейността си в интерес на избирателите. Тежест при финансирането им при тази хипотеза биха имали основно даренията, които, за да компенсират силно намаления или липсващ приход от финансиране от държавата, в настоящата редакция на закона са регламентирани като неограничени.

Липсата на изрично задължение на държавата да финансира партиите би могло да създаде предпоставки за неефективно функциониране на политическите партии, в резултат на което същите да не могат да осъществяват дейността си в интерес на избирателите, тъй като тяхното съществуване и дейност биха могли да бъдат поставени

в зависимост от субектите, които имат принос във финансирането на дадена партия, но не са изразител на волята на избирателите.

2. Липса на ограничения за размера на даренията, които получават политическите партии

Предвидената възможност за финансиране на партиите без ограничения в размера на даренията също създава предпоставки политическа партия, получавайки значителни по размер дарения да изпадне в зависимост от определени търговски дружества – дарители.

Тази възможност, от една страна би могла да остави в периферията малките политически формации и по този начин да бъде застрашен принципа за политическия плурализъм, прогласен чл. 11, ал. 3 от Конституцията, а от друга - политическите партии е възможно да изразяват волята не на избирателите си, а на лица, преследващи чисто икономически интереси, застрашавайки принципа на народния суверенитет, прогласен в чл. 1, ал. 2 от Конституцията. В този смисъл, въвеждането на ограничения по отношение на размера на даренията, които получават политическите партии би създавало гаранции за защита на правото на свободен избор на избирателите и за ограничаване зависимостта на партиите от икономически субекти.

3. Недостатъчно ограничения/забрани за финансиране на политическите партии от определени категории юридически лица

Финансирането на политическите партии от юридически лица не е в противоречие с установените международни стандарти, но настоящата редакция на Закона за политическите партии съдържа само две забрани за финансиране на политически партии и предизборни кампании и те са по отношение на юридически лица и еднолични търговци, които имат просрочени публични задължения и/или са регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен режим. Необходимо е да бъдат въведени достатъчно забрани за финансиране от определени категории юридически лица, които да не допускат злоупотреба с публични средства, както и такива, които да противостоят на евентуално въздействие върху решенията и действията на политическите партии. Тези мерки ще осигурят защита срещу незаконосъобразно разходване на публични средства и ще създадат условия за независимост на политическите партии при осъществяване на тяхната дейност.

Като резултат от изложеното би могъл да се направи извод, че един от основните принципи за държавното устройство на България – народният суверенитет (чл.1, ал. 2 от Конституцията) е свързан с неутралното и съразмерно финансиране на политическите партии, осигурявано чрез държавния бюджет. Това е така, тъй като в Конституцията (чл.11, ал. 3) е дефинирана същността и предназначението на политическите партии като посредник на народовластието, поради което партиите следва да служат на интересите на народа като суверен, а с въведената законова възможност юридически лица и еднолични търговци да правят дарения към политическите субекти без ограничения по отношение на размера на даренията и без достатъчно ограничения по отношение на даряващите субекти и произхода на средствата, се създават предпоставки политическите партии да не изпълняват конституционно отредената си роля да работят за управление на държавата според волята на народа.

Принципа за неутралното и съразмерно финансиране на политическите партии, осигурявано от държавния бюджет е заложен и в Препоръка Rec (2003)⁴ на Комитета на министрите на държавите членки на Съвета на Европа относно общите правила

срещу корупцията при финансирането на политическите партии и предизборните кампании, в която е указано на правителствата на държавите-членки да приемат в своите национални правни системи правила срещу корупцията при финансирането на политическите партии и предизборните кампании като на „Група държави срещу корупцията – GRECO“ е възложено да следи за изпълнението на тази препоръка.

Приложение към този акт са общи правила за борба с корупцията при финансирането на политическите партии и предизборните кампании, които определят, че държавата трябва да осигури подкрепа на политическите партии в *приемлив* размер. Държавите следва да предприемат мерки, регулиращи даренията за политическите партии, които да гарантират независимостта на политическите партии и да разгледат възможността за въвеждане на правила, ограничаващи стойността на даренията за политическите партии. Съгласно член 5 Дарения от юридически лица от Препоръка Rec (2003)4 държавите следва да предприемат мерки, насочени към ограничаване, забрана или стриктно регулиране по друг начин, на даренията от юридически лица, които предоставят стоки или услуги, за която и да е публична администрация, както и да забранят на юридически лица, контролирани от държавата или на други обществени органи, да извършват дарения за политически партии.

В тази връзка считаме за необходимо да припомним, че Република България е една от страните-учредителки на Групата държави срещу корупцията (GRECO) към Съвета на Европа, чиято основна цел е да повиши капацитета на страните-членки в борбата с корупцията чрез един динамичен процес на взаимна оценка по прилагането на антикорупционните инструменти на Съвета на Европа, а Сметната палата е участвала в защитата от българска страна на доклада за оценка на България по тема II. „Финансиране на политическите партии“ в рамките на третия кръг за оценка на България от GRECO.

През периода 2005 – 2015 г. GRECO е извършила оценка на предприетите от българските власти мерки за изпълнение на препоръките за изпълнението на Препоръка Rec(2003)4 на Съвета на Европа за общи правила срещу корупцията при финансирането на политическите партии и предизборните кампании. Една от дадените препоръки е да се приеме изчерпателна и последователна правна рамка относно финансирането на предизборните кампании, в която изрично да бъдат посочени различните форми на допустимите приходи и разходи, точният начин на отчитане на приходите и разходите. В доклада за изпълнение на препоръките от третия кръг GRECO признава, че Изборния кодекс (към датата на доклада) ясно изрежда допустимите и забранените източници на финансиране, въвежда тавани за даренията от физически лица, както и лимити на общия размер на разходите за определен вид избори, поради което приема, че препоръката е изпълнена.

С приетите изменения в Закона за политическите партии, Изборния кодекс и Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 г. свързани с финансирането на политическите партии и на предизборните кампании, се променят условията за тяхното финансиране като същите не осигуряват необходимото съответствие с Препоръка Rec(2003)4 на Съвета на Европа за общи правила срещу корупцията при финансирането на политическите партии и предизборните кампании.

В заключение, отбелязваме, че в своята юриспруденция Конституционния съд водейки се от посочените конституционни принципи (Решение № 8 от 3.05.2001 г. на КС на РБ по конст. д. № 10 / 2001 г., Решение № 12 от 13.12.2011 г. на КС на РБ по к. д. № 11 / 2011 г.), обръща внимание, че политическият плурализъм е свързан с осъществяването на държавната власт съобразно изразената свободно политическа воля

и затова той е основна категория на демократичната държава, а Член 11 от Конституцията подчертава особеното място на принципа на политическия плюрализъм сред основните конституционни начала, изразявайки връзката между политическото и държавното изграждане на държавните органи и институции.

 ПРЕДСЕДАТЕЛ
/Цветан Цветков/