



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: VASarch@bitex.com

изх. № 241

дата 17.03.2011 г.

(Моля, цитирайте при отговор)

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

на
ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

по конституционно дело № 4 от 2011 година

УВАЖАЕМИ ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Със свое определение от 24.02.2011 г. Конституционният съд на Република България допусна за разглеждане по същество искането на петдесет и трима народни представители за установяване противоконституционността на посочени в него норми на Изборния кодекс (обн., ДВ, бр. 9, 2011 г.) и несъответствието им с общопризнати норми на международното право и международните договори, по които Република България е страна.

Висшият адвокатски съвет, конституиран като заинтересована страна в образуваното производство, предлага на вниманието Ви становището си

по предмета на конституционното дело. Изложението следва хронологията на заявеното искане.

Първият поставен в искането въпрос е свързан с въвеждането на изискване за уседналост при упражняване на активно и пасивно избирателно право. Твърдението е за противоречие на съответните норми от Изборния кодекс (чл. 3, алинеи 2, 3, 4 и 5; чл. 4, алинеи 3, 4, 5 и 6) с разпоредбите на чл. 42, ал. 2, чл. 4, ал. 1, чл. 5, ал. 4, чл. 10, чл. 26, ал. 1 и чл. 42 от Конституцията.

1. Атакуваните норми на Изборния кодекс (Кодекса) обвързват упражняването на активно и пасивно избирателно право с изискване за уседналост на гражданите на територията на Република България или на отделни нейни административни единици. Преценката на конституционосъобразността на атакуваните разпоредби от Кодекса на първо място се поставя в зависимост от съответствието ѝ с текста на чл. 42 от Конституцията, доколкото в него се определя допустимият предмет на законодателно уреждане на изборния процес, сведен до регламентация на *организацията и реда* за произвеждане на избори. Първата алинея на цитираната норма въвежда изчерпателно условията, на които упражняващите активно избирателно право следва да отговарят. Въвеждането на допълнителни изисквания към вече предвидените в този текст обуславя пряко противоречие на чл. 3, алинеи 2, 3, 4 и 5 от Кодекса с Конституцията в частта им, с която се въвежда допълнително изискване за уседналост при упражняване на активно избирателно право. Обсъжданите текстове на Изборния кодекс са в колизия и с изрични норми на Всеобщата декларация за правата на човека (чл. 21, ал. 3, изр. 2), на Международния пакт за гражданските и политически права (чл. 25, б. „в”) и на Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (чл. 3 във връзка с чл. 5 от Първия допълнителен протокол).

Констатацията, изведена на основание чл. 149, ал. 1, т. 4 от Конституцията, е за несъответствие на обсъжданите текстове от Кодекса с нормите на основния закон и с общопризнати норми на международното право и международните договори, по които Република България е страна.

2. Относно разпоредбите на чл. 4, алинеи 3, 4, 5 и 6 от Кодекса, които уреждат пасивното избирателно право и в частност по отношение въведеното с тях условие за уседналост на кандидатите следва да се приеме, че е налице противоречие с нормата на 25, б. „в” от Пакта за гражданските и политическите права, съгласно който: *„Всеки гражданин има право и възможност без каквато и да е дискриминация, посочена в чл. 2, и без неоснователни ограничения: ...б. „в” – да гласува и да бъде избран в истински, периодично провеждани избори, при всеобщо, равно и тайно гласоподаване...”*. Аналогична уредба съществува в чл. 10 на Конституцията, който провъзгласява принципа на общото, равно и пряко избирателно право и с който обсъжданите текстове на Кодекса са в противоречие.

3. Легалната дефиниция на уседналостта при провеждането на общински избори, която се съдържа в §1, т. 4 и т. 5 от ДР на Кодекса е в пряко противоречие както с цитираните норми на Конституцията, така и с международните актове, ратифицирани от Република България, а освен това и с разпоредбата на чл. 138 от Конституцията. Според изричната разпоредба на чл. 138 от Конституцията общинският съвет като орган на местно самоуправление се избира от населението на съответната община. Изискването за кумулативно съществуване на регистрация и по постоянен, и по настоящ адрес на територията на Република България лишава от избирателно право (активно и пасивно) значителен брой граждани на Република България, които са включени в регистрите на населението на българска община, но са с настоящ адрес (пребиваване) извън територията на държавата. Поради това считаме, че §1, т. 4 и т. 5 от

ДР на Кодекса са в противоречие с чл. 10 от Конституцията, прогласяващ общото и равно избирателно право, както и с чл. 26, ал. 1 от Конституцията, според който *„гражданите на Република България, където и да се намират, имат всички права и задължения по тази Конституция”*.

4. Нормата на чл. 1 от Кодекса, очертаваща предметния му обхват, в частта на ал. 1, предвиждаща регулиране и на „условия” за произвеждане на избори, страда от пороци, които я поставят в пряко противоречие с Конституцията и в частност с разпоредбите на чл. 10, чл. 42, ал. 2, чл. 93, ал. 1, чл. 138 и чл. 139, ал. 1, изр. 2 от Конституцията, всяка от които предоставя на законодателя право да урежда единствено реда и организацията на изборите, а не и условията, свързани с упражняване на активното и пасивно избирателно право. „Ред и организация” са понятия, свързани с технологията на провеждане на изборния процес. „Уседналостта” е условие за упражняване на избирателните права и поради това остава извън компетентността на законодателния орган, доколкото Конституцията не му е предоставила такава компетентност при изработване и приемане на закони, уреждащи изборния процес.

5. Присъединяваме се към становището, изразено в т. 3 на искането, относно назначаването на председател на Централната избирателна комисия (ЦИК) по предложение на най-голямата парламентарно представена партия така, както е уредено от чл. 23, ал. 2 от Кодекса. Формулиран по този начин, този текст противоречи на принципите на демократичността и на правовата държава, прогласени в преамбюла на Конституцията (абз. 5), а също и на нормите на чл. 11, алинеи 1, 2 и 3, изр. 1, които гарантират началата на политическия плюрализъм и определят целите на политическите партии като политически субекти, както и техните правомощия, сведени до съдействие на гражданите да формират и изразяват политическата си воля.

6. Противоконституционност се констатира и по отношение на разпоредбата на чл. 25, ал. 1, т. 6 от Кодекса, предвиждащ възможност за предсрочно прекратяване на пълномощията на член на ЦИК по искане на предложилата го политическа партия или коалиция от партии. Противоречието е с цитираните по-горе принципи на Конституцията и с нейните текстове. Създават се предпоставки за ограничаване на свободата на волята на членовете на ЦИК и поставянето им в зависимост от политическата воля на предложилите ги партии и коалиции, с което пряко се застрашава принципът на върховенство на закона в дейността на колективния орган, какъвто е ЦИК, и се създава възможност за пряка намеса на партиите и коалициите в дейността на този орган. Така ЦИК става зависима от политическата воля на партиите и коалициите, което е в разрез с основните принципи на правовата държава и противоречи на разпоредбите на Преамбюла – абз. 5, и чл. 11, алинеи 1, 2 и 3, изр. 1 от Конституцията.

7. Не считаме, че е налице твърдяната противоконституционност във връзка с липсата на съдебен контрол по отношение на правомощието на ЦИК да приема методически указания за дейността на изборителните комисии и за приемане и обнародване на методика за определяне на изборните резултати. Дейността на ЦИК по прилагане на изборното законодателство в рамките на предвидените в Кодекса правомощия не представлява осъществяване на властнически правомощия чрез някой от предвидените от Конституцията органи, нито упражняване на народния суверенитет, както е посочено в искането. Съдебният контрол върху методическите указания се постига чрез предвидения съдебен контрол върху взетите на тяхна основа решения на ЦИК.

8. Не считаме, че е налице противоконституционност на атакуваните в т. 4 от искането текстове от Кодекса (чл. 44, ал. 2; чл. 74, ал. 4, т. 1 и т. 2; чл. 166, алинеи 5 и 6). Това са част от разпоредбите, с които се регулира

редът за произвеждане на избори в чужбина – т.е. на територии извън държавния суверенитет на Република България (с изключение на дипломатическите и консулски представителства). По същество с тези норми се урежда гласуване по настоящ адрес извън територията на държавата. Въведените изисквания спрямо избирателите, гласуващи в чужбина, са по същество аналогични на тези, които се поставят към избирателите в Република България, гласуващи по настоящ адрес или с удостоверение за гласуване на друго място. В този смисъл не може да се твърди нарушение на принципа на правовата държава. Нормите на Кодекса гарантират този принцип при съобразяване на специфичните условия на гласуването извън територията на Република България. Тези норми не ограничават права и не въвеждат привилегии, с които да се накърняват правата, уредени в чл. 6 от Конституцията, и в частност не ограничават общото, пряко и равно избирателно право. Не е налице и противоречие с разпоредбата на чл. 42, ал. 2 от Конституцията, доколкото се касае именно за разпоредби относно организацията на изборния процес, които гарантират спазването на чл. 26, ал. 1 от Конституцията.

9. По отношение довода за различно третиране на българските граждани в зависимост от тяхното местоживееие освен изтъкнатото по-горе във връзка с отчитане на чуждия държавен суверенитет, подчертаваме и отсъствието на изискване за водене на отделни регистри на населението, живеещо извън страната. Настоящият адрес на всички български граждани с местопребиваване извън територията на Република България се отразява в автоматизираните информационни фондове само с името на държавата, в която те пребивават (чл. 94, ал. 3 от Закона за гражданската регистрация), което не дава възможност за уредба, различна от предвидената в Кодекса.

10. Споделяме становището, изразено в искането, относно противоконституционността на правилата, свързани с провеждането на експериментално електронно гласуване през интернет поради това, че те

не осигуряват гаранции за спазване тайната на гласуването (с паролата за достъп до гласуване разполага не само избирателят, а и администраторът, който ще му я предостави) и противоречат на чл. 10 от Конституцията, като дават възможност за упражняване на правото на глас повече от един път. Тези разпоредби не обезпечават и сигурност за личното упражняване на правото на глас. Липсва какъвто и да е контрол, дали лицето, което подава електронния глас, е лицето, което се е регистрирало за гласуване по електронен път и е получило паролата. Такъв контрол липсва и при регистрацията на лице за гласуване по електронен път. Същото се отнася и до предвидената възможност за анулиране на електронния вот, както и за предвидената възможност за последващо гласуване по общия ред. Това предполага съхраняване на информацията за начин на гласуване на избирателя до приключване на изборния ден за разлика от експерименталното гласуване по електронен път в проведените парламентарни избори през 2009 година. Предвижда се възможност за анулиране на вота на всички гласували по електронен път заради разкриване тайната на вота на едно лице, т.е. стига се до недопустимо от Конституцията лишаване от право на глас (§ 10, т. 19 от ПЗР на Кодекса).

11. По отношение твърдените в т. 6 от искането пороци, изразяващи се в противоконституционност на текстовете на § 16, §18 и § 19 от ПЗР на Кодекса, може да се изтъкне, че се въвежда ограничение за значителна група избиратели, живеещи в малки населени места и трудно достъпни райони, за упражняване на пряко избирателно право по отношение на единствения пряко достъпен за тях орган на власт, какъвто е кметът на населеното място. Това ограничение на прякото изборно право, провъзгласено и закрепено не само в Конституцията на Република България, но и в международните договори, цитирани по-горе, ще доведе и до нарушаване на принципа на демократическия плурализъм (абз. 5 от Преамбюла на Конституцията). Кметовете на малки населени места ще се

избират не пряко от населението, а от вече избраните общински съвети – вж. чл. 11, ал. 1 от Конституцията. Цитираният текст се нарушава и с въведеното в § 19, т. 2 от Преходните разпоредби на Кодекса намаляване на броя на членовете на общинските съвети с от 16 до 22%, което поставя този текст в пряка колизия с принципа на демократичността и създава условия за ограничаване на политическия плюрализъм. Особено ярко проявление на обсъждания порок се проявява в примера със Столичния общински съвет, чрез който се осъществява принципът на местно самоуправление на община с близо двумилионно население (повече от 20 % от населението на страната) с представителство на почти всички основни политически партии.

12. Не считаме, че е налице противоконституционност на нормата на чл. 264, ал. 1 от Кодекса. Това наше становище се основава на разпоредбата на чл. 149, ал. 1, т. 7 от Конституцията, според която Конституционният съд се произнася по спорове за законност на избор на народен представител. По същество членът на Европейския парламент е народен представител от Република България в този парламент, което следва от Договора за Европейския съюз, чл. 9: *„В рамките на Съюза гражданите се представляват в Европейския парламент“*. В същия смисъл е и разпоредбата на чл. 14, т. 2 от Договора, според която Европейският парламент се състои от *представители на гражданите на Съюза*, от което се извежда заключението ни за приложимост на нормата на чл. 149, ал. 1, т. 7 и спрямо контрола на законността на избора на депутати в Европейския парламент.

13. Подкрепяме изложеното становище в т. 8 от искането в частта, в която се визира противоречие на текстовете на чл. 78 и чл. 79 от Кодекса с разпоредбите на чл. 10 и чл. 11 от Конституцията. Изискването за внасяне на безлихвен депозит по същество ограничава възможността на всички регистрирани партии да издигат свои кандидати в провежданите избори

заради липса на паричен ресурс. Предвидената възможност за задържане на депозита, внесен от партии и коалиции, недостигнали визириания в чл. 79, ал. 2 избран резултат, по естеството си се явява необоснована имуществена санкция за незадоволително представяне, каквато възможност Конституцията не предвижда.

14. Подкрепяме и изложеното становище в т. 9 от искането за противоречие на §19, т. 7 от ПЗР на Кодекса с нормата на чл. 138 от Конституцията. С обсъждания текст се ограничават без конституционно основание правомощията на органите на местно самоуправление автономно да определят кадровия си ресурс и да формират щат на общината – още повече че държавата в лицето на областните управители разполага с правна възможност да контролира по съдебен ред законосъобразността на актовете на общинските съвети.

Предвид изложеното Висшият адвокатски съвет счита, че са налице условия за установяване на противоконституционност на чл. 1; чл. 3, алинеи 2, 3, 4 и 5; чл. 4, алинеи 3, 4, 5 и 6; чл. 23, ал. 2; чл. 25, ал. 1, т. 6; чл. 264, ал. 1; §1, т. 4 и т. 5; §11; §16; §18 и §19 от Изборния кодекс, обн, ДВ, бр. 9, 2011 г., и на несъответствието им с общопризнати норми на международното право и с международни договори по които Република България е страна – Международния пакт за граждански и политически права, Всеобщата Декларация за правата на човека и Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:

ДАНИЕЛА ДОКОВСКА

