



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
**КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД**

---

**РЕШЕНИЕ № 4**

София, 21 април 1992г.

(обн., ДВ, бр. 35 от 28 април 1992 г.)

Конституционният съд в състав:

Председател: Асен Манов

Членове: Младен Данаилов

Цанко Хаджистойчев

Нено Неновски

Николай Павлов

Иван Първанов

Теодор Чипев

Милена Жабинска

Любен Корнезов

Пенчо Пенев

Александър Арабаджиев

в закрито заседание, проведено на 13 април 1992 г. с участието на секретар-протоколита Снежана Петрова, разгледа докладваното от съдията Александър Арабаджиев конституционно дело № 1 от 1991 г.

Производството по делото е образувано въз основа на искане, направено от група народни представители от състава на Великото народно събрание. Искането, подписано от 93-ма народни представители, е заведено в Конституционния съд на 8 октомври 1991 г., т.е. непосредствено след конституирането на Конституционния съд. Списъкът на народните представители, които са го направили, е приложен към искането. Искането съдържа две части:

а) Конституционният съд да даде задължително тълкуване на разпоредбите на чл. 4, 5, 11, ал. 4 и чл. 44, ал. 2 от Конституцията на Република България;

б) Конституционният съд да се произнесе по конституционността на Движението за права и свободи (ДПС).

На 4 ноември 1991 г. по делото е постъпило ново искане, направено от 53-ма народни представители от състава на 36-о Народно събрание. Обозначено като "Допълнителна молба", то включва заявление на подписалите го, че се присъединяват към първоначалното искане, както и две нови искания:

а) Конституционният съд да обяви за противоконституционна разпоредбата на § 6 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за политическите партии (ЗПП);

б) Конституционният съд да се произнесе по статута на депутатите, избрани с листата на ДПС.

В изпълнение на указания, дадени от Конституционния съд с определение от 12 ноември 1991 г., исканията са формулирани така:

а) да се установи и обяви противоконституционността на § 6 от преходните и заключителните разпоредби на ЗПП;

б) да се установи и обяви противоконституционността на ДПС;

в) да се обяви за незаконен изборът на народните представители, избрани с листата на ДПС.

Отбелязано е също, че не е необходимо даването на отделно задължително тълкуване на разпоредбите на чл. 4, 5, 11, ал. 4 и чл. 44, ал.2 от Конституцията, поради което с определение от 29 декември 1991 г. е прието, че това искане е оттеглено.

Посочените три искания са разгледани във фазата по допустимостта съгласно чл. 19, ал. 1 ЗКС и чл. 25, ал. 1, т. 1 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС). В тази фаза са постановени две определения: от 29 декември 1991 г. и от 4 февруари 1992 г.

Според първото от тях и двете молби са подадени при спазване на изискването на чл. 150, ал. 1 от Конституцията, така че всяка от тях води до възникването на конституционноправно процесуално отношение. Предвид на това и на обстоятелството, че втората молба обхваща в предметното си съдържание първата, те са приети за едновременно (общо) разглеждане. Със същото определение е прието за допустимо искането за установяване противоконституционността на ДПС и е отклонено искането за установяване противоконституционността на § 6 ЗПП. С второто определение (от 4 февруари 1992 г.) е допуснато за разглеждане и искането (на 53-ма народни представители от 36-о Народно събрание) за установяване на неизбираемост на народните представители от същото Народно събрание, избрани с листата на ДПС.

По този начин предметът на делото обхваща два въпроса:

а) спор за конституционността на ДПС - правомощие на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 5 от Конституцията, респ. чл. 12, т. 5 ЗКС;

б) за установяване неизбираемост на народните представители, избрани в 36-о Народно събрание с листата на ДПС - правомощие на Конституционния съд съгласно чл. 72, ал. 2 от Конституцията и чл. 12, т. 9 ЗКС.

Очертаният с искането предмет на спора относно конституционността на ДПС се определя от следните твърдения, които се съдържат в подадените от народните представители молби:

1. Според първоначалната молба ДПС е регистрирано при условията на § 3 (сега § 6) ЗПП и поради това, както и по силата на Закона за избиране на народни представители, общински съветници и кметове (ЗИНПОСК) не е било допустимо участието му в изборите на 13 октомври 1991 г., тъй като юридически то съставлява сдружение с нестопанска цел, а не политическа партия. Изтъкната е и въведената от Конституцията забрана за съществуване на партии и организации, сформирани на верска и етническа основа.

2. В допълнителната молба се отбелязва съществуването на доказателства, от които може да се заключи, че ДПС независимо от това дали е политическа партия или сдружение с нестопанска цел, е изградено на етническа и верска основа, извършва дейността си на турски език, провежда политика на етническа асимилация на българомохамеданското население на религиозна основа, както и дейност, насочена към етническо и религиозно противопоставяне на населението.

3. Твърдението, че ДПС е създадено на верска и етническа основа се поддържа и при окончателното формулиране на основанията на разглежданото искане. Още веднъж се отбелязва, че макар и да не е политическа партия в юридически смисъл, а такава по своята социална (фактическа) природа, образуването (функционирането, респ. съществуването) на ДПС на етническа и верска основа се свързва със състава на членската му маса (която включва изключително - 99 на сто, лица с турско етническо самосъзнание или принадлежи към ислямското вероизповедание), с териториалното разположение на поделенията му (в районите, в които преобладава турскоезичното и мюсюлманското население), с неговата дейност. Твърди се, че дейността му е насочена към обособяване на съответното население в затворена, отделена от българската нация общност, че се развиват и насърчават отделни видове автономии,

които в крайна сметка водят до административна (и политическа) автономия.

От друга страна, искането, което има за предмет статута на народните представители от 36-о Народно събрание, избрани с листата на ДПС, се основава на твърдението, че ДПС е организация, която е: а) незаконно регистрирана за участие в изборите, проведени на 13 октомври 1991 г., и б) противоконституционна.

В отговор на твърденията и доводите, на които исканията се основават, от страна на ДПС се поддържа, че организацията поначало съставлява политическа партия и че като такава е регистрирана още с влязлото в сила решение от 26 април 1990 г. по ф.д. № 2574/90 на Софийския градски съд, без преди това да е съществувала като юридическо лице с нестопанска цел и независимо от наименованието ѝ "движение". Като се изтъква наличието на влезли в сила съдебни решения - и относно регистрацията на ДПС, и относно участието му в изборите, проведени на 13 октомври 1991 г., се оспорва компетентността на Конституционния съд да преразглежда тези въпроси. На тази плоскост в становището на ДПС се дава и тълкуването на забраната по чл. 11, ал. 4 от Конституцията за образуване на политически партии на етническа, расова или верска основа, като се излага разбирането, че тази забрана поначало засяга момента на образуването на дадена политическа партия, който момент се явява меродавен (и преценен при регистрацията), а не членската маса, присъединила се към политическата партия впоследствие. В допълнение на този довод се възразява срещу употребеното в чл. 11, ал. 4 от Конституцията понятие "основа", като се изтъква, че от конституционната разпоредба не е ясно коя е основата на една политическа партия - съставът на учредителите ѝ или присъединилата се впоследствие членска маса. В тази връзка се посочва, че разбираана и прилагана буквално, забраната би обхванала и българската "народност", а що се отнася до "верската основа" - че при

наличието на такава забрана не биха могли да съществуват християндемократически или християн-социални партии, в основата на които се включват християнските добродетели. Предвид на тези съображения се поддържа, че спор за конституционността на дадена партия може да се развие само с оглед на забраната по чл. 44, ал. 2 от Конституцията. Хипотезите, предвидени в тази разпоредба, обаче изискват, за да бъдат признати за установени, установяване и на действия на отделни физически лица, чрез които се изразява и обективира волеизявлението на съответната организация или на нейни органи и които са определени като престъпления от Наказателния кодекс, така че за доказването им е необходимо наличието на влезли в сила присъди.

По отношение на искането, свързано с избора на народните представители, в становището на ДПС от 27 януари 1992 г. наред с довода, отричащ компетентност на Конституционния съд да пререшава въпроси, разрешени с влезли в сила административни актове (на ЦИК) и съдебни решения, се обръща внимание и върху липсата (в съответното искане) на твърдения за нарушения на изборния процес, допуснати при избора на всеки един от 24-те народни представители.

За да се произнесе по направените искания, Конституционният съд взе предвид следното:

## Раздел I

### Относно спора за конституционността на ДПС

1. ДПС е създадено на Учредителна национална конференция, проведена в София на 26 и 27 март 1990 г., на която са приети устав и програма на движението и са избрани ръководни органи. По молба на Централното оперативно бюро на движението (в смисъл ДПС) то е вписано в отделния регистър за политическите партии в Софийския градски съд съгласно решение от 26 април 1990 г. по ф.д. № 2574/90. Решението на

Софийския градски съд, с което вписването е постановено, е обнародвано в "Държавен вестник" (бр. 35 от 2 май 1990 г.). В текста на обявлението е отбелязано, че вписването е на основание чл. 9 във връзка с § 3 (сега § 6) от преходните и заключителните разпоредби на Закона за политическите партии. Това отбелязване се оспорва от страна на ДПС в становище, изразено по делото. Оспорването е в съответствие с поддържането по принцип, че посоченото вписване е първоначално и единствено, както и че по силата на това вписване движението е придобило качеството и на юридическо лице въобще, и на политическа партия, без да е било регистрирано преди това и да е съществувало като сдружение с нестопанска цел, което при условията на § 3 (сега § 6) ЗПП се е регистрирало като политическа партия, за да участва в определени избори.

Възражението е основателно.

ДПС действително не притежава друга регистрация, предшестваща тази по ф.д. № 2574/90, и поради това не е съществувало като сдружение с нестопанска цел, което се е регистрирало за участие в определени избори според изискванията на посочената преходна разпоредба на Закона за политическите партии. Отбелязване в този смисъл липса и в регистъра, в който вписването е извършено, така че споменаването на въпросната разпоредба (§ 3, съответно § 6 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за политическите партии) в обявлението в "Държавен вестник" като основание за вписването не съответства на проведеното регистрационно производство и на постановеното в това производство съдебно решение. Ето защо не е основателно позоваването на това обявление и на посоченото в него основание за вписването, за да се обоснове доводът за незаконност на регистрацията на ДПС за участие в изборите за народни представители, общински съветници и кметове, проведени на 13 октомври 1991 г. Твърденията в тази насока поначало не подлежат на обсъждане, тъй като не се обхващат от спора за конституционността на ДПС

освен на плоскостта на забраната по чл. 12, ал. 2 от Конституцията. Същественото в тази връзка е, и само в този смисъл Конституционния съд обсъжда въпроса за регистрацията на ДПС, че вписването е станало с решение на Софийския градски съд, че е извършено в отделен регистър, предназначен за политическите партии, и че е обнародвано в "Държавен вестник" (с отбелязаното несъответствие), последица от което по силата на чл. 11 ЗПП е придобиването от ДПС на правен статут на политическа партия. Именно това е приела Централната изборителна комисия, която с решение № 41 от 11 септември 1991 г. е регистрирала ДПС за участие в изборите за народни представители на 13 октомври 1991 г. (С решение № 636 от 20 септември 1991 г. по адм. дело № 911/91 на ВС е оставена без уважение жалба срещу решението на ЦИК за регистрацията на ДПС за участие в изборите).

Поради това, че според регистрацията си ДПС е политическа партия и участието му в изборите за Велико народно събрание и в изборите на 13 октомври 1991 г. не е последица от регистрацията при условията на § 6 ЗПП, не се налага да се даде инцидентно отговор на въпроса дали тази разпоредба не противоречи на Конституцията и дали не се оказва отменена по силата на непосредственото ѝ действие, предвидено в чл. 5, ал. 2 и § 3, ал. 2 от преходните и заключителните ѝ разпоредби.

2. Вън от въпроса за статута на ДПС като един или друг вид сдружение, на който се дава посоченият вече отговор, установено е и е явно, че след учредяването си ДПС е извършвало политическа дейност, присъща само на политическите партии. Тази дейност чл. 11, ал. 3 от Конституцията определя като съдействие "... за формиране и изразяване на политическата воля на гражданите", а чл. 1, ал. 1 ЗПП допълва дефиницията с израза "... чрез избори или по друг демократичен начин". Същественото за този вид политическа дейност е непосредственото участие в процеса на образуване



на органите, чрез които според Конституцията народът осъществява държавната власт (чл. 1, ал. 2 от Конституцията).

ДПС е участвало в изборите за Велико народно събрание през юни 1990 г. и в него са избрани 16 народни представители, чиито кандидатури са издигнати от движението.

В резултат на участието си в изборите за Народно събрание, проведени на 13 октомври 1991 г., в които ДПС се е регистрирало в 26 избирателни района от общо 31, движението е получило 24 мандата в 12 избирателни района.

Дейността на ДПС във връзка с изборите през юни 1990 г. и октомври 1991 г. естествено включва и провеждането на митинги, събрания и други форми на публична агитация в подкрепа на движението и на издигнатите от него кандидати, което е дейност по "формиране" на политическата воля на гражданите. Освен в изборите за Народно събрание ДПС е издигнало кандидатури и за общински съветници и кметове.

3. Първото от основанията, на които се оспорва конституционността на ДПС като политическа партия, има източник в твърдението, че движението е създадено на етническа и верска основа. В тази му част искането се позовава на забраната по чл. 11, ал. 4 от Конституцията.

Редакцията на този конституционен текст, без да съдържа експлицитно това понятие "забрана", е формулирана по начин, от който може да се заключи, че се касае именно за забрана, чието действие е недвусмислено. За да се разкрие действителното съдържание на разпоредбата, е необходимо да се анализират елементите, които я съставят, в контекста на систематичното ѝ място в Конституцията, както и от гледище на съпоставката ѝ с други конституционни норми.

Разпоредбата на ал. 4 от чл. 11 се намират в глава първа на Конституцията, озаглавена "Основни начала". Самото им наименование

говори за характера на включените в тази глава конституционни норми. Принципното им значение се определя от предназначението им да очертаят фундаменталните ценности, върху които се изграждат отношенията в сферите на държавното устройство и на гражданското общество, и да подчертаят върховенството на правата на личността. Тези норми определят формата на държавно управление, източника на държавната власт и пределите, в които тя се осъществява, ценността на човешката личност и нейните права и свободи.

Въпреки че разглежданата ал. 4 съставлява част от текст (чл. 11), в който са установени основни принципи на политическия живот в страната, доминирани от принципа на политическия плурализъм (механизъм, за чието функциониране са политическите партии), тази разпоредба има и свое особено съдържание. То се разкрива от пълния ѝ текст, в който "забраната" за образуване на политически партии на етническа, расова или верска основа е поставена на един хоризонтален ред със "забраната" за образуване на политически партии, които си поставят за цел насилствено завземане на държавната власт. Що се отнася до втората "забрана", фактическият ѝ състав противоречи на Конституцията, т.е. хипотезата на тази забрана визира нарушение на основни принципи на конституционната държава и цели да охранява съществуващия конституционен строй. Логиката на тази част от текста се диктува и от това, че се намира в една посттоталитарна Конституция, приета в процеса на създаване на ново политическо устройство. Началото на този процес съвпада с края на един тоталитарен модел на обществото, създаден и наложен от политическа сила, признаваща насилственото завземане на държавната власт като политическо средство.

Поставянето на двете "забрани" на една плоскост в рамките на общия текст на чл. 11, ал. 4 дава основание да се приеме, че първата по ред също има охранителна функция и цели да защити държавата и държавната власт от екстремните последици, които могат да произтекат от развитието на

процеса на етническо, расово и/или верско противопоставяне. Нейна цел, разбира се, е и реалното осъществяване на принципа на политическия плурализъм.

От друга страна, съдържанието на "забраната" и нейната насоченост, за да бъдат изяснени в същинския им обем, изискват дефиниране на понятията, чрез които е установена. Използваните в текста понятия ограничават съдържателната ѝ страна и ефекта на нейното действие в рамки, които трябва да бъдат определени недвусмислено. Разширяването на тези рамки може да доведе до противоречие с други конституционни положения, до ограничаване на основни права на личността, предвидени също в Конституцията, и в крайна сметка до изопачаване смисъла на разпоредбата.

Като е изградена върху идеята за единството на българската нация (срв. абз. 4 от преамбюла, чл. 1, ал. 3, чл. 2, ал. 1, чл. 44, ал.2), Конституцията на Република България същевременно признава съществуването на религиозни, езикови и етнически различия, респ. на носители на такива различия. Указания в тази насока съставляват редица конституционни текстове (вж. чл. 37, ал. 1, в който се говори за "търпимост и уважение между вярващите от различни вероизповедания"; чл. 36, ал. 2, в който се споменава за "гражданите, за които българският език не е майчин"; чл. 29, ал. 1, който защитава срещу "насилствена асимилация"; чл. 44, ал. 2, който забранява организации, чиято дейност е насочена "към разпалване на национална, етническа или религиозна вражда"; чл. 54, ал. 1, който установява правото на личността" да развива своята култура в съответствие с етническата си принадлежност"). Така се обясняват определенията към понятието "основа" и се разкрива един от елементите на това понятие. Той е преди всичко на личностна плоскост и се състои в носителите на един или повече от посочените белези.

Лица, за които се отнасят някои от тези признаци, очевидно съставляват основата на едно сдружение, каквото е и дадена политическа

партия. Към персоналният субстрат на партията обаче принадлежат и членската ѝ маса, и симпатизантите (привържениците) ѝ, и електоралната ѝ база. Последните два елемента не се включват пряко в организационния строеж на партията, не са организационно свързани с нея, но определят цялостно параметрите ѝ като явление не само на правото, а и на политическия живот предвид на функциите, които партиите изпълняват - да формират и изразяват политическа воля. Именно защото е и такова явление (а това произтича от определението, дадено от Конституцията) в характеристиката на една политическа партия не може да не се включат и симпатизантите, и електоратът ѝ, така че в този смисъл те също принадлежат към нейната "основа". Още повече това е така от гледище на адресата на идеите и целите на партията. Ако тя апелира към ограничени кръгове от населението, включващи граждани, които са носители на разглежданите признаци, и това определя "основата" ѝ като етническа или верска. Ако действа единствено в интерес на граждани, принадлежащи към тези категории, и цели да упражнява държавната власт или да влияе върху държавната власт, за да удовлетвори само тези интереси, "основата" ѝ също може да бъде квалифицирана по този начин. Ако е затворена за хора, ценности и идеи във въпросните рамки, съответната политическа партия се явява изградена върху основа, която Конституцията не допуска.

Това разбиране за действителния смисъл на разпоредбата на чл. 11, ал. 4 от Конституцията в разглежданата ѝ част показва, че независимо от употребения в нея израз - "не могат...", целта ѝ не е да установи една забрана, насочена срещу определена категория или категории лица, отличаващи се по етнически, расов или верски признак. Целта е да не се допусне създаването и функционирането на политически партии в ограничените рамки, които даден етнически, расов или верски признак поставят, затворени за лица, които не носят този признак, изградили програмните си цели и задачи върху ценностите, идеите и интересите на "своя" кръг от

членове, привърженици и избиратели, изразяващи политическата воля само на този кръг и действащи във и върху структурите на държавната власт единствено съобразно тази воля.

Това съдържание на конституционната норма се покрива с охранителната ѝ функция, отбелязана по-горе, а именно на тази функция Конституцията придава значението на основно начало. Схващането, което я определя като забранителна норма, не съответства на значението, което ѝ е придадено и я поставя в противоречие с други разпоредби от Конституцията, които също са от порядъка на основните начала (чл. 11, ал. 1 и чл. 6, ал. 2) или регламентират основни права и свободи на гражданите (чл. 44, ал. 1). Такова схващане води до подценяване и стесняване смисъла на разпоредбата и има за последица свеждане на ефекта на действието ѝ до ограничаване (забрана), насочена срещу известна категория лица на правото им свободно да се сдружават в политически партии. Такова действие дефинитивно не е в състояние да оправдае съществуването ѝ, а с оглед на характера му - и систематичното ѝ място в Конституцията.

4. В светлината на възприетото тълкуване на разпоредбата на чл. 11, ал. 4 от Конституцията разрешението на спора за конституционността на ДПС е в зависимост от установеното по редица фактически положения относно образуването и функционирането на движението - относно учредителите, членската маса, условията за членуване, обхвата и насочеността на целите, задачите и политическата дейност.

Самото възникване на ДПС като политическа формация въобще и като политическа партия в правен смисъл става в конкретен исторически момент, когато в страната се създават условия за преминаване от тоталитарен режим към демократично управление в условията на политически плюрализъм, в навечерието на първите свободни избори за Велико народно събрание, приело Конституцията на Република България. Създаването на ДПС е непосредствена последица от действията на

тоталитарния режим спрямо част от българските граждани, изразяващи се в грубо посегателство върху свободата и основните човешки права (вж. оценката на тези действия, дадена в Декларация на Народното събрание от 15 януари 1990 г. - ДВ, бр. 6 от 19 януари 1990 г., която отразява преобладаващото в момента на приемането ѝ обществено мнение по тези въпроси). Явявайки се естествена реакция срещу накърняването на основни човешки права и пренебрегването на значими духовни и материални интереси, ДПС възниква в средите на засегнатите от посочените действия на тоталитарния режим. Това предопределя състава на учредителите му. То слага отпечатък и върху програмата на движението, приета от Учредителната национална конференция. В нея "специфичната етническа и религиозна основа, на която е изградено движението", е заявена открито. Декларирайки етнически и религиозен характер на основата, върху която е изградено движението, неговите учредители същевременно държат сметка за законодателните условия, в които го създават, и изразяват волята си да се съобразят със забраната на чл. 53, ал. 4 от тогава действащата Конституция за образуване на политически организации на верска основа, както и намеренията си в политическата област - да издигат свои кандидати за народни представители и народни съветници и да подкрепят партии и съюзи, чиито платформи защитават целите и интересите на движението. Сред формулираните в програмата принципи, цели и задачи основно място е отделено на такива с правозащитен характер: по отношение на определени категории лица и с оглед на отстояването и зачитането на основни човешки права и свободи (право на свободен избор на име, право на изучаване и ползване на майчиния език, право да развиват своя култура в съответствие с етническата си принадлежност и др.). Определени текстове от програмата недвусмислено показват сред кои части от българското население се заражда и формира ДПС и за движение за права и свободи на кои граждани става дума чрез използването на два отличителни белега - език (турски) и религия (мюсюлманска), като се борави и с понятието "етнически

общности". Независимо че в програмата са залегнали положения, които са недопустими от гледище и на действалата при приемането ѝ Конституция, и на сегашната Конституция (напр. т. 1.2: "Постигане на национална консолидация на основата на признаване на разнородния религиозен и етнически състав на българската нация"), преобладаващият правозащитен характер на целите и задачите дава основания да се приеме, че и тяхната ограниченост, и ограничеността на групите български граждани (определени по споменатите признаци), чиито права и свободи целят да защитават основателите на движението, се обуславят от момента, в който движението се учредява, от контекста на времето на учредяване. Това предопределя и изразения в програмата стремеж да се защити етническата, религиозната, езиковата и културната идентичност на съответните части от населението, включително и чрез защита на общностите като такива (доколкото разглежданите признаци съставляват общностнообразуващи фактори). Във връзка с последното и с оглед на неговата оценка трябва още веднъж да се отбележат споменатите вече конституционни разпоредби, които гарантират упражняването на правото на собствен културен живот, свободата на избор на вероизповедание, правото да се изучава и ползва своя език от лицата, за които българският език не е майчин. В това отношение Конституцията на Република България не се отклонява от общопризнатите принципи и норми на международното право, създадени да запазят и защитят етническата, религиозната, езиковата или културната идентичност на лицата, които по свой свободен избор желаят да съхранят такава идентичност. Конституцията е в съответствие и с международните договори, по които Република България е страна или е изразила воля да се присъедини (съотв. чл. 27 от Международния пакт за гражданските и политическите права и чл. 14 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи).

Тези положения се отбелязват, за да се подчертае, че поставяйки си цели и задачи в разглежданата област и извършвайки дейност за тяхното осъществяване, включително и политическа, ДПС не представлява противоконституционна политическа партия и в акта на неговото учредяване, и в програмните му документи и устава, и при функционирането му. Доколкото се заражда в определени среди и си поставя за цел да брани определени интереси чрез политически средства, присъщи на политическите партии, от това не произтича противоречие с чл. 11, ал. 4 от Конституцията, защото се касае за защита на накърнени по определен начин интереси. Именно в това се състои консолидиращият фактор, довел до създаването на движението, в това е неговият генезис. В този смисъл не може да се приеме, че ДПС е образувано и функционира в ограничените рамки на съответна група, образувана на етнически и/или верски принцип, съществува само заради тази група и изгражда политическата си платформа върху ценности и идеи, които принадлежат само на известна затворена общност.

Такъв извод следва и от устава на ДПС, въз основа на който е извършена регистрацията му. От съдържанието на чл. 4 от устава, който урежда условията за членуване и правата и задълженията на членовете, е видно, че член на ДПС може да бъде всеки български гражданин (т. 1), че определени права, произтичащи от членството, не са свързани с принадлежността "към дадена етническа и религиозна общност" (т. 2), че изгубването на българско гражданство води до прекратяване на членството (т. 6) и че поначало членството е доброволно и се предпоставя от отрицателното условие, според което са недопустими прояви на национален шовинизъм, реваншизъм, ислямски фундаментализъм и религиозен фанатизъм. Подобни прояви и цели са обявени за недопустими и в програмата на ДПС, в която освен това то се обявява против идеята за автономия.



От друга страна, характерът на ДПС като отворена организация личи и от състава на неговия колективен ръководен орган - Централен съвет, в който членуват и лица, които категорично не се идентифицират като принадлежащи към определена етническа или верска общност. Следователно не може да се счита, че членската маса на ДПС се състои изключително от лица, принадлежащи само към една група, сформирана на етническа или верска основа. Това се потвърждава и от състава на парламентарната група на ДПС в 36-о Народно събрание.

Придобило статут на политическа партия и осъществяващо дейност, присъща само на политическите партии, ДПС е еволюирало значително от състоянието, в което се е намирало в периода на неговото образуване, и като обхват на целите, задачите и идеите с програмен характер, и като насоченост на политическата му платформа към определена част от изборителното тяло. Това се потвърждава от предизборната платформа на движението, изготвена през септември 1991 г. с оглед на изборите, насрочени за 13 октомври с.г. Вярно е, че и в нея значително място е отделено на защитата на правата и свободите, на която е придадено значението на задължителна предпоставка на демокрацията. Като субекти на правата и свободите са посочени "всички български граждани, в т.ч. малцинствата и културно-религиозните общности". Като се отбележи, че платформата неколккратно си служи с понятието "малцинство", което в Конституцията не се съдържа, без от това да може да се прави извод за противоконституционност на разглежданата плоскост, трябва да се подчертае становището на ДПС, също изразено в платформата, че според движението действащата Конституция "не гарантира правата на лицата, принадлежащи към етническите, религиозните и културните общности". Заявена е също така като политическа цел на движението чрез дейността му в Народното събрание да се допълнят и изменят конституционните текстове, които не са в съгласие с международните договорености, третиращи правата на общностите в

Европа. Да се формулира като цел изменението и допълнението на Конституцията не е в противоречие с Конституцията. Друг е въпросът, че това може да стане само по предвидения в нея ред, за да се осигури стабилност на свободния демократичен строй (респ. функциониране на демократичните процедури). Спазването на този ред се предвижда в платформата. Изразените в нея виждания на ДПС относно малцинствата и техните права като средство, за чието реализиране е предложен пътят на конституционните поправки, макар и в различие с действащата Конституция, не разкриват противоконституционност на организацията, която ги предлага. Както вече се отбеляза, редица разпоредби на Конституцията са призвани да гарантират именно права и свободи, за чието осъществяване ДПС е създадено, и като такова, със статут на политическа партия, си поставя цели и извършва политическа дейност. Същественото е, че претендираното разширяване на някои права или предоставянето на права, които Конституцията не предвижда, се разглежда в рамките на самата Конституция, а не с оглед на средства, които са противоконституционни, или чрез дейност срещу създадения в страната конституционен строй, съществена основа на който са суверенитетът, териториалната цялост и националната сигурност. Може да се постави под съмнение разбирането на ДПС, според което суверенитетът, териториалната цялост и националната сигурност се гарантират главно чрез гарантиране на правата и свободите на човека и малцинствата (без с това да се подценява ценността на конституционно установените права и свободи), но не може да не се вземе предвид, че движението не пренебрегва основни начала на Конституцията, каквито са суверенитетът, неприкосновеността на териториалната цялост и националната сигурност. Средство за тяхното гарантиране е и защитната функция на чл. 11, ал. 4, както и други разпоредби на Конституцията и законите, целящи да предотвратят действия, насочени срещу суверенитета, териториалната цялост на страната и единството на нацията (елементи на външната сигурност), към разпалване на национална, етническа или

религиозна вражда (елементи на вътрешната сигурност). Въпрос и на спазване на Конституцията от страна на съответните държавни органи е да пресичат такива действия. Конституционно задължение за всички политически партии е да се придържат в своята дейност към тези основни начала, защото нарушаването им е основание за тяхното прекратяване. Показателно е обаче, че чрез предизборната си платформа ДПС се е отдалечило от облика, който документите, приети при неговото образуване, му придават. Докато върху тези документи са дали отражение обстоятелствата на възникване на организацията и особения - предвид на тези обстоятелства - неин обхват, участието в политическата дейност не се свързва само с този подход. ДПС не се легитимира пред българската общественост като политическа партия, която търси членове и поддръжници в тесните рамки на общности, склонни да се самоизолират по силата на някакво етническо или верско отличие. Самата партия не ограничава своите цели, задачи, политическа платформа и идеи за упражняване на държавната власт до изразяване на политическата воля на подобни общности. Програмата ѝ е с широк обхват, подобен с този на останалите партии, като включва проблематиката на демократизацията в страната, прехода към пазарна икономика, социалните гаранции за населението, духовната сфера. Не изразява интересите на етнически или верски общности като такива (освен на плоскостта на правата им). Не е адресирана само към подобни общности. Доколкото въпросите относно правата на третираните общности са в известна степен акцент в политическата платформа, те не я изчерпват.

В края на този анализ може да се заключи, че в демократично устроеното общество съществуват средства и за осигуряване на политическия плюрализъм, и за защита на демократичния строй. Върховенството на принципа на политическия плюрализъм изисква свеждането до разумния минимум на възможностите за неговото

ограничаване. Конституцията на Република България предвижда и двете категории средства. В групата на вторите попада разпоредбата на чл. 11, ал. 4 в разглежданата ѝ част. Критериите за нейното точно място в Конституцията, за предназначението ѝ и за действието ѝ са според Конституционния съд очертаните в т. 2 на този раздел. Така разбирана, разпоредбата не може да намери приложение спрямо ДПС, защото ДПС не е противоконституционна политическа партия във възприетия смисъл.

Ето защо искането за обявяване на противоконституционността на ДПС, основано на твърдението, че то е образувано на етническа и/или верска основа, следва да бъде оставено без уважение.

Тъй като именно искането повдига спор за конституционността на ДПС, за да бъде уважено, т.е. за да бъде постановено решение, с което то се уважава и се обявява противоконституционността на ДПС, е необходимо съгласно чл. 151, ал. 1 от Конституцията мнозинство повече от половината от всички съдии в Конституционния съд. Поради това, че становището, според което искането е основателно, не получава необходимото мнозинство, искането се отхвърля.

5. От гледна точка на фактическите твърдения, върху които се основава искането за обявяване на противоконституционността на ДПС, искането съдържа и второ основание. То свързва противоконституционността на ДПС с дейността на движението, като се поддържа противоречие с чл. 44, ал. 2 от Конституцията.

Съгласно чл. 44, ал. 2 от Конституцията организации, чиято дейност е насочена срещу суверенитета, териториалната цялост и единството на нацията, се забраняват, а според чл. 44, ал. 3 организациите, които подлежат на регистрация, както и редът за тяхното прекратяване се определят със закон. Специално по отношение на политическите партии това е регламентирано в чл. 11, ал. 3, изр. 2 от Конституцията. Образуването и прекратяването на политическите партии се урежда от Закона за

политическите партии. Сред основанията за прекратяване, предвидени в този закон (чл. 22, ал. 1), фигурира и разпускането по решение на Върховния съд, като чл. 23, ал. 1 от същия закон определя реда за разпускането - по предложение на главния прокурор, когато партията извършва дейност в противоречие с чл. 3. В чл. 3, в който поначало са изброени отрицателните условия, на които политическите партии трябва да отговарят, като е разпоредено, че не може да се образува политическа партия с определена насоченост, цели, основа, идеология или начин за постигане на целите, се съдържа и забраната, по силата на която не може да се образува политическа партия, насочена против суверенитета или териториалната цялост на страната и единството на нацията, правата и свободите на гражданите. В това се състоят твърденията, които запълват фактическият състав на второто основание, на което е повдигнат спорът за конституционност на ДПС. В тази част основанието за забраната по чл. 44, ал. 2 от Конституцията и основанието за разпускане на политическата партия по чл. 23, ал. 1 във връзка с чл. 22, ал. 1, т. 4 ЗПП се покриват. От това обаче не възниква конкуренция на основания. Конституционната норма на чл. 44, ал. 2 не е предназначена да регламентира условията за забраняване (разпускане) на политически партии. Според ал. 3 на същия текст и чл. 11, ал. 3, изр. 2 това се определя със закон и именно такъв се явява Законът за политическите партии. Значението на ал. 2 е друго. В нея е установено едно от основните права на гражданите - правото свободно да се сдружават (срв. и систематическото място на текста - глава втора от Конституцията, озаглавена "Основни права и задължения на гражданите"). След като това право е провъзгласено (в ал. 1), ал. 2 посочва ограниченията, на които подлежи упражняването му. Този подход се използва и по отношение на редица други основни права, чието упражняване може да бъде ограничено при определени условия (срв. напр. чл. 37 от Конституцията относно свободата на съвестта, мисълта и религията, чл. 39 относно свободата на изразяване и разпространяване на мнение, чл. 40 относно свободата на

печата), познат е и от международноправни актове (срв. напр. аналогичните на чл. 9, 10 и 11 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи). Следователно ал. 2 на чл. 44 от Конституцията трябва да бъде тълкувана в този смисъл, а не като целяща да уреди основанията за разпускане на политическите партии. Това, както се посочи, става със закон. Ето защо не възниква конкуренция или дублиране на основания, нито съществуват два паралелни режима - един по Конституцията, съобразно който се осъществява контрол за конституционност на политическите партии с оглед на тяхната дейност, осъществяван от Конституционния съд, и друг по ЗПП, осъществяван от Върховния съд по предложение на главния прокурор, който води до разпускане на дадена политическа партия.

Щом като една политическа партия извършва дейност в противоречие с чл. 3 ЗПП, възниква основание за нейното разпускане. Сама по себе си дейността на политическите партии, ако попада под действието на забраната по чл. 44, ал. 2 от Конституцията, не се обхваща от спора за тяхната конституционност по смисъла на чл. 149, ал. 1, т. 5 от Конституцията и поради това не се включва в компетентността на Конституционния съд. По тези съображения искането, което има за предмет спора за конституционността на ДПС, се явява недопустимо в частта му, в която се основава на твърдения, отнасящи се до дейността на движението, респ. на чл. 44, ал. 2 от Конституцията. Предвид на възможността да се произнесе по допустимостта на едно искане във всяка фаза на конституционния процес, т.е. независимо от това, че вече е постановил определение за допустимост на искането (чл. 25, ал. 2 ПОДКС), Конституционният съд прекратява производството по делото в тази част. В този смисъл Конституционният съд изоставя становището си по определението от 29 декември 1991 г., с което искането за обявяване противоконституционността на ДПС е прието за разглеждане в неговата цялост.

## Раздел II

Относно искането за произнасяне по статута на депутатите от 36-о Народно събрание, избрани с листата на ДПС

1. Съгласно определението от 4 февруари 1992 г. искането за обявяване за незаконен избор на народните представители, избрани с листата на ДПС, е допуснато за разглеждане като искане за установяване на неизбираемост на тези народни представители. Изходено е не от квалификацията, която направилите искането са дали, а от основанията, на които то се поддържа - като последица от незаконосъобразното регистриране на ДПС от ЦИК за участие в изборите за народни представители, проведени на 13 октомври 1991 г., и от друга страна, от евентуално установената противоконституционност на организацията, издигнала техните кандидатури. Тези основания поставят спора на плоскостта на въпроса за избираемостта на народните представители, защото недопустимостта на участието на 24-мата народни представители, избрани с листата на ДПС, се извлича от незаконното регистриране на организацията, която е издигнала кандидатурите им, и с твърдението, че тази организация е противоконституционна.

2. И на двете основания искането не подлежи на уважаване.

Разрешението произтича от приетото в раздел I във връзка с първото искане. ДПС е вписано в отделния регистър за политическите партии. Като политическа партия то е допуснато до участие в изборите за народни представители, проведени на 13 октомври 1991 г. Регистрацията му от ЦИК за участие в тези избори не е при условията на § 6 ЗПП, а на политическа партия, притежаваща статут, който произтича от надлежно вписване. Ето защо регистрацията на ДПС за участие в изборите не е незаконна.

Народните представители, избрани с листата на ДПС, не са неизбираеми и с оглед на второто основание. ДПС не е обявявано за противоконституционна политическа партия, така че техните кандидатури не са издигнати от организация, която поради своята

противоконституционност не е могла да се регистрира за участие в изборите.

От друга страна, допускането на ДПС до участие в изборите е станало въз основа на решение на ЦИК, което само по себе си има характер на стабилен административен акт, още повече, че в случая то е потвърдено с решение на Върховния съд. В резултат на регистрираните по реда, предвиден в ЗИНПОСК, кандидатски листи, както и в проведените избори 24-ма народни представители са получили мандат, чийто източник е самият избор. Съгласно чл. 67, ал. 1 от Конституцията народните представители представляват не само своите избиратели, а и целия народ, като е недействително обвързването им със задължителен мандат.

Въз основа на изложеното Конституционният съд

## **Р Е Ш И:**

1. Отхвърля искането на 93-ма народни представители от състава на Великото народно събрание, към което са се присъединили и 53-ма народни представители от състава на 36-о Народно събрание за обявяване противоконституционността на Движението за права и свободи на основание чл. 11, ал. 4 от Конституцията на Република България.

2. Отхвърля искането на 53-ма народни представители от 36-о Народно събрание за установяване на неизбираемост на народните представители от същото Народно събрание, избрани с листата на Движението за права и свободи в изборите, проведени на 13 октомври 1991 г.

3. Прекратява производството по делото в частта относно искането на 93-ма народни представители от състава на Великото народно събрание, към което са се присъединили и 53-ма народни представители от състава на



36-о Народно събрание за обявяване противоконституционността на Движението за права и свободи на основание чл. 44, ал. 2 от Конституцията на Република България.

Съдиите Младен Данаилов, Нено Неновски, Милена Жабинска, Любен Корнезов, Пенчо Пенев и Александър Арабаджиев са подписали решението с особено мнение по т. 1 и т. 3 от диспозитива, което е приложено към делото.

Председател: Асен Манов