



К. г. № 12 / 99 г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 15 / К. 9 / 12 / 99

Дата 19.08.1999

ДО

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

На Българското сдружение за честни избори и граждански права,
Конституирано като заинтересована страна по конституционно дело
№12 / 1999 година.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Получихме препис от искането на група народни представители, което има
за предмет:

а. Установяване на противоконституционността на разпоредбите на пар. 21,
23, 24 и 32 от Закона за изменение и допълнение на Закона за местното
самоуправление и местната администрация /ЗИДЗМСМА/ и пар. 34, т.1 и 45 от
Преходните и заключителни разпоредби на същия закон /ДВ бр. 69/99г./, както и на
разпоредбите на пар. 1, 2, 3, 4, 19, ал.4 и 26 от Закона за изменение и допълнение на
Закона за местните избори /ЗИДЗМИ – ДВ бр. 69/99г./.

б. Установяване на несъответствие с международен договор, по който
Република България е страна – Европейската харта за местно самоуправление, и
разпоредбите на пар. 34, ал.1 от Преходните и заключителни разпоредби на
ЗИДЗМСМА и пар. 45 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗИДЗМИ.

Получихме и Определението на Конституционния съд от 12. 08. 1999 г.,
съгласно което Сдружението е конституирано като заинтересована страна по
делото, с право да даде становище по повдигнатия спор.

Като благодарим за така предоставената ни възможност, изразяваме следното:

По първото и третото оплакване

Вносителите на искането считат, че с пар. 24 и 34 от ЗИДЗМСМА гражданите, живеещи в населени места с по-малко от 500 жители, “се лишават от правото да избират своя кмет”, че избирането на кметски заместници от съответния общински съвет ще означава, “че политическото мнозинство в общинския съвет ще назначава кметовете” на тези населени места и по този начин “пряко се нарушава принципът на местно самоуправление”. Същото важало и за жителите на градовете с районно деление /София, Пловдив и Варна/, които ще имат районни кметове, избрани от общинския съвет, а не пряко от жителите на съответния район.

Оплакването, според нас, е неоснователно.

Доводите на вносителите на искането не могат да бъдат споделени. Визираните текстове на ЗИДЗМСМА не са в противоречие с чл. 6, 10 и 42, ал.1 от Конституцията на Република България /КРБ/, както и с чл. 3, ал.2 от Европейската харта за местно самоуправление, ратифицирана от Народното събрание.

Аргументите ни за това са следните:

а. Съгласно чл.139, ал.1от КРБ кметът, като изпълнителен орган на общината, може да се избира както пряко от населението ѝ, така и от общинския съвет. Щом и двата избора са конституционно допустими по отношение на общинския кмет, с още по-голямо основание те следва да се считат допустими по отношение на кметовете на райони и на кметските заместници. Конкретното решение е въпрос на законодателен подход.

б. Член 138 от КРБ определя общинския съвет като орган на местното самоуправление и изрично посочва, че само той задължително се избира **пряко** от населението на съответната община.

в. В чл. 17, ал.1 от ЗМСМА са предвидени два начина на участие на гражданите в местното самоуправление: непосредствено или чрез избраните от тях органи. Следователно избирането на районните кметове и на кметските заместници е също така форма на участие на гражданите в местното самоуправление. Тук би могло да се извлече аргумент и от разпоредбата на чл.11 от ЗМСМА, според която местното самоуправление в общината се изразява както в правото на гражданите **пряко** да решават различните въпроси от общ интерес, така и това да става **чрез избрани от тях органи**. И при двата начина, според законодателя, се постига реализация на принципа на местното самоуправление.

г. Според чл.15 от ЗМСМА, общинският съвет има право да създава служби на общинската администрация в отделни кметства, населени места, райони и квартали. По наше разбиране, районните кметове и кметските заместници, ако се изхожда от стриктното тълкуване на ЗМСМА и на чл.139, ал. 1 от КРБ, не спадат към изпълнителните органи на общината, а са част от общинската администрация. В този смисъл тяхното избиране е реализация на специфичното правомощие на общинския съвет по чл.15 от ЗМСМА.

д. Неприемливо е становището на групата депутати, че изборът на районните кметове и кметските наместници представлявал “назначение” от политическото мнозинство, което лишавало от изборителни права около 2.7 млн. български граждани. По тази логика би следвало да се приеме, че от такива права са лишени и гражданите на редица страни /напр. Германия, Италия, Гърция и др./, където президентите се избират не пряко от населението, а от парламента. Едва ли някой би се решил да твърди, че там президентите “се назначават”, че се “спускат отгоре”, че се “натрапват на населението”, че законодателството в тези страни е “антидемократично”. Нали политическото мнозинство в парламента, респ. общинския съвет се формира от и по волята на мнозинството от изборителите.

е. И до сега жителите на населени места с по-малко от 100 души население не избираха свой кмет. Но никой не е атакувал съответния законов текст като антидемократичен и противоконституционен. Това е така, защото тези граждани пряко и наравно с другите жители на общината избираха същинските органи на местното самоуправление – общинския съвет и кмета на общината.

Според нас, не може да се открие несъответствие между пар. 34 от ЗИДЗМСМА и чл. 3, ал.2 от Европейската харта за местното самоуправление от 15.10.1985г. В тази разпоредба на хартата при уточняване на понятието за местно самоуправление се посочва, че правото на местно самоуправление “се упражнява чрез съвети и събрания, чиито членове са избрани чрез свободни, тайни, равни, преки и общи избори, и които могат да разполагат с изпълнителни органи, отговорни пред тях”. В случая правото на местно самоуправление намира израз в свободния, таен, равен, пряк и общ избор на общински съвет, който от своя страна може да създава /избира/ изпълнителни органи и общинска администрация.

По второто оплакване

Вносителите на искането считат, че с разпоредбата на пар. 32 от ЗИДЗМСМА се нарушавал принципа на правовата държава, залегнал в чл. 4 от КРБ. С новосъздадения чл.46а се давала възможност на общинския съвет да определя пълномощията на кметския наместник с Правилника по чл.21, ал.3 от ЗМСМА, т.е. с подзаконов акт се дават властнически правомощия.

И това оплакване считаме за неоснователно.

а. Вносителите изхождат от трудно защитимото становище, че кметският наместник е “орган на държавна власт”. Единственият орган на власт и то **местна** власт е общинския съвет. По Конституция единственият изпълнителен орган в общината е кметът на общината. Следователно по отношение на кметския наместник не би могло да се говори дори като за орган на местната изпълнителна власт. Аналогично е положението на зам. кметовете. Следователно не може да става дума за някакви “властнически правомощия” на “орган на държавна власт”.

б. Нормата на чл. 46а намира опора в чл. 46, ал.2 от ЗМСМА. В него е посочено, че на кметовете на кметства могат да се възлагат и други функции, както с закон или друг подзаконов нормативен акт, така и с **правилника** по чл. 21, ал.1 в зависимост от конкретните особености на общината или кметството. А въпросният Правилник урежда въпросите на организацията и дейността на общинския съвет и на общинската администрация. Следователно самият закон позволява

правомоцията на кметовете да се допълват с посочения правилник. Щом това е възможно за тях, още по-нормално е така да се постъпва и по отношение на кметските наместници. Това в никакъв случай не нарушава чл. 4 от КРБ и не подкопава правовия характер на държавата.

По четвъртото оплакване

Според вносителите на искането, с пар. 45 от ЗИДЗМСМА се давало възможност на общинските съвети да “ликвидират кметствата” в населените места с по-малко от 500 жители, вместо това да стане чрез допитване /референдум/.

В случая, според нас, не става дума за “ликвидиране” на териториални структури, а за привеждане на административното и териториално устройство на дадената община в съответствие с прието от Народното събрание изменение на Закона за Административно – териториалното устройство на Република България, отразено в пар. 34 от ЗИДЗМСМА. Т.е. става дума за изпълнението на един приет и влязъл в сила закон.

Съгласно чл. 84, т.1 от КРБ едно от правомощията на Народното събрание е да “изменя законите”, без да го обвързва със задължението да провежда някакви предварителни регионални референдуми. Именно защото България е правова държава, която се управлява съгласно законите, общинските съвети са длъжни да приведат административно – териториалното устройство на общините в съответствие с измененния закон.

Обективният анализ не може да открие противоречие между пар. 45 от ЗИДЗМСМА и чл. 5 от Европейската харта. В този член е записано, че “всяка промяна на местните териториални граници” следва да се извършва след консултации и евентуално “когато това е разрешено от закона и чрез референдум”. Но в случая не стана въпрос за промяна на границите на общините, а за промяна на статута на населени места в общината.

По петото оплакване

То всъщност се състои от три части.

А. В първата част групата народни представители изразяват несъгласие с начина, по който на предстоящите местни избори ще бъдат оформени избирателните бюлетини за общински съветници. Считат, че се нарушава равното пасивно избирателно право на кандидатите за съветници, защото в бюлетините ще фигурират само имената на независимите кандидати, а вместо имената на останалите ще бъде посочена партията или коалицията, която ги издига.

Според нас, в случая въпросът е по-скоро технологичен и не накърнява пряко пасивното избирателно право на кандидатите за съветници.

а. Многобройните социологически изследвания, проведени у нас, убедително показват, че българският избирател все още гласува за партии, а не за личности. Това важи особено за гласуването в многомандатни избирателни райони, където се формират колективни органи, каквито са общинските съвети.

б. В ЗИДЗМИ /пар.26, респ.чл. 73, ал. 3/ законодателят предвидливо е постановил пред изборните помещения и в кабините за гласуване задължително да

бъдат поставени заверени копия от кандидатските листи за избор на съветници, регистрирани от партиите и коалициите. Целта е всеки избирател да може предварително спокойно да се запознае още един път с имената на кандидатите, за които желае да гласува, доколкото не е направил това в хода на предизборната кампания. По този начин той ще може да се информира за тях дори по-добре, отколкото, ако направи това в краткото време на своето пребиваване в кабината за гласуване.

Не считаме, че визираната разпоредба на ЗИДЗМИ не противоречи на чл. 10 и 138 от КРБ.

Б. Според вносителите на искането въведените бели бюлетини, в които няма да има поредни номера на кандидатите за кметове и съветници ще затрудни слабограмотните или с увредено зрение избиратели. Това ги въвеждало в някакъв “преднамерено създаден избирателен лабиринт” и ги лишавало от възможността да изразяват своята воля. Фактически се създавал своеобразен “избирателен ценз на грамотност”.

Тези съображения не могат да бъдат споделени напълно.

а. Гласуването с компактна бяла бюлетина е в духа на световната тенденция в тази област.

б. То спестява на държавата, респективно на данъкоплатеца огромни финансови средства.

в. Премахва възможностите и мотивите за основните и най-многобройни нарушения, съпътстващи старата технология на гласуване с отделни за всеки кандидат и всяка партия цветни бюлетини / предварително раздаване на бюлетини, кражба на бюлетини от кабините за гласуване, добавяне на бюлетини, с които не е гласувано, по време на преброяването и пр./ В крайна сметка ще намалее значително рисковете от фалшифициране на изборните резултати.

Независимо от гореизложеното, не можем да не споделим несъгласието си с премахването на номерата за обозначаване на партиите и коалициите, респ. на кандидатите за кметове в съответните бюлетини. Запазването на тези номера, отговарящи на поредността, определена чрез жребий /чл.73, ал.2 З ЗИДЗМИ/ би бил един “по-мек” преход от стария към новия начин гласуване.

В. В третата част на петото оплакване вносителите атакуват пар. 19 от ЗИДЗМИ. В него е предвидена възможността общинската избирателна комисия да изисква служебно от МВР извършването на проверка на регистрираните кандидати за кметове и общински съветници за принадлежност към бившата Държавна сигурност.

В искането на групата депутати не се сочи на кой текст от КРБ противоречи тази норма. Поддържа се само, че по този начин се създавали условия за политически шантаж и злепоставяне на някои кандидати.

Нашето становище е следното:

а. Оплакването няма конституционен адрес.

б. И без тези справки в хода на предизборната борба се използват неправомерно средства като политически шантаж и злепоставяне на кандидати-

противници. Нещо повече, тъкмо защото тази част от миналото на кандидатите е не прозрачна, тя се използва за непочтени цели.

в. Атакуваната норма не създава ограничения за регистрирането на кандидатите.

г. Получената информация не задължава партиите и коалициите да оттеглят направената регистрация, респ. ОИК да анулират регистрацията.

д. В случая може да се направи аналогия с една друга новост, предвидена в чл. 42, ал. 1 т. 4 от ЗМИ. Там е постановено всеки кандидат да представи при регистрацията си удостоверение за съдимост. Този документ също така “злепоставя” в някаква степен съответното лице. Но по-важното е, че партиите и коалициите могат по-добре, при наличието на съответната информация, да подберат своите кандидати, да ги защитят от неоснователни обвинения и оклеветяване.

е. Според нас, двете нови допълнения в ЗМИ са в съзвучие с чл. 41 от КРБ, в който е прогласено едно от основните права на българските граждани – да търсят, да **получават** и да разпространяват информация при определени условия.

Прави впечатление обаче, че законодателят е изключил от обсега на действие пар. 19 от ЗИДЗМИ независимите кандидати и инициативните комитети, които са ги издигнали. Логично обяснение за това е трудно да се намери. Допусната е и една немаловажна неточност. Данните от проверката следва да се съобщават на “партията и коалицията, издигнала кандидатурата”. По-правилно според нас, би било съобщението да се прави на “вносителя на предложението за регистриране”, т.е. на централното или друго упълномощено ръководство на партия или коалиция, така като е посочено в чл. 42, ал. 1 т. 1 от ЗМИ. По този начин ще се определи по-точно кръгът на лицата, които ще узнаят резултатите от проверката.


УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Това са нашите съображения относно искането на група депутати за обявяване противоконституционността и несъответствието с ратифициран международен договор на някои текстове от ЗИДЗМСМА и ЗИДЗМИ.

С уважение:



/К.Кеворкян, председател
БСЧИП/

/доц. Д-р С. Бочев
юрид. Съветник БСЧИП/