



# СЪЮЗ НА ЮРИСТИТЕ В БЪЛГАРИЯ

## ЦЕНТРАЛЕН СЪВЕТ

1000 София, ул. „Пиротска“ № 7

тел./факс: 0359-2987-83-90

e-mail: sub@su.b.bg

103

ИЗХ. № 92/24.03.2011  
 Д  
 За всички състави  
 25.03.11  
*[Signature]*

ДО  
 КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
 НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

### СТАНОВИЩЕ НА СЪЮЗА НА ЮРИСТИТЕ В БЪЛГАРИЯ ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 4 ОТ 2011 Г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Образуваното пред Вас конституционно дело № 4/2011 г. е по искане 53-ма народни представители от XLI Народно събрание за установяване на противоконституционността на разпоредби от Изборния кодекс и на съответствието им с общопризнати норми на международното право и с международните договори, по които България е страна.

С определение от 24.02.2011 г. делото е допуснато за разглеждане по същество. Съюзът на юристите в България е конституиран като заинтересова страна по делото. В предоставения ни срок изразяваме следното становище по оспорените по реда на чл. 150, ал. 1 от Конституцията разпоредби от Изборния кодекс.

Искането по т.т. 1 и 2 визира допълнително въведените в Изборния кодекс критерии за упражняване на активно и пасивно избиращо право в изборите за местни органи на власт и за членове на Европейския парламент от Република България. Като предпоставка за упражняване на тези права е предвидено изискване за уседналост, конституционно нерегламентиран. Цензът за уседналост беше въведен през 2007 г. – с приемането на Закона за избиране на членове на Европейския парламент (отм) и с измененията в Закона за местните избори (отм). Кодификацията на изборното законодателство само продължи въведения от по-рано ограничителен ценз.

Като основание за възприемането на този ценз в Изборния кодекс вносителите на законопроекта сочат „...необходимостта от съществуваща трайна връзка между субектите на избиращото право, представляващи реална предпоставка тези лица да познават проблемите на съответното населено място и да са достатъчно интегрирани в обществото на това място”.

Съвременната държавно-правна доктрина приема цензовата система като недемократична и принадлежаща на миналото, без оглед на вида ценз – полов, възрастов, имуществен, образователен, „морален” и др. В демократичната държава, възприела всеобщото избиращо право, цензовете са премахнати, тъй като те сериозно

ограничават едно от основите права на гражданина - правото му да участва в управлението.

Конституцията на Република България закрепя в чл. 10 основополагащите принципи на изборителната система, сред които е и общото изборително право. То осигурява участие в изборите на всички политически дееспособни лица, съгласно чл. 42 от Конституцията. Гласът на всеки изборител е равностоен, упражнява се лично и тайно. (Решение № 8 от 03.05.2001 г. на КС на РБ по конст. д. № 10/2001 г.) Всеобщата принадлежност на изборителното право предполага липсата на ограничения, които да лишават определени групи от населението да участват в изборите. Общото изборително право е отрицание на всяка цензова система.

Цензовите ограничения са познати и в някои европейски законодателства, но преди всичко те са наследство, а не новости в правната им система. Допустими са по някои директиви на Съвета на Европейския съюз. Тези актове не разполагат с директен приоритет, заложен в чл. 5, ал. 4 от българската конституция. Държавите-членки от Европейския съюз следва да съобразят националното си законодателство с приетите директиви. Изменение на Конституцията на Република България за инкорпориране на уседналостта по начина, по който тя е заложена в новия Изборен кодекс, не е предварително извършено.

Създавайки съвременната българска конституция народните представители от Седмото Велико народно събрание са изразили своята решимост към изграждане на демократична, правова и социална държава. Въвеждайки основните принципи на общо, равно и пряко изборително право с тайно гласуване Конституцията в чл. 42, ал. 1 предвижда освободени от цензови ограничения предпоставки за възникване на активно изборително право. Допълнителното им учредяване със закон не е допустимо. Текстът на нормата обхваща правото на всички български граждани да избират както държавни, така и местни органи.

Установените в чл. 3, ал. 2 - 5 от Изборния кодекс изискване за уседналост представлява ограничение, което не е предвидено в основния закон. Текстовете на чл. 42, ал. 2 и ал. 3 от Конституцията позволяват с отделен закон да се уредят организацията и редът за провеждане на избори, както и участието на граждани на Европейския съюз в изборите на Европейски парламент и за местни органи, но не предвиждат допълнителни предпоставки за възникване на активното изборително право, аналогични на введените с Изборния кодекс. Това е допустимо едва след изменение на Конституцията, което не е сторено.

Единственият ценз и при това за уседналост конституционните норми изграждат при пасивното изборително право за президент и вицепрезидент на държавата (чл. 93, ал. 2 и чл. 94). Затова и съвсем логично е конституционните предпоставки да залегнат в Изборния кодекс (чл. 4, ал. 2). Подобни ограничения не са конституционно инкорпорирани в пасивното изборително право за кметове, общински съветници и членове на Европейския парламент. Затова и разпоредбите на чл. 4, ал. 3 - 6 от Изборния кодекс надхвърлят конституционната рамка. Основните граждански и политически права, както и основополагащите държавата принципи се регламентират в конституцията, а законите регламентират гаранциите на тяхното спазване, но не и тяхното ограничаване.

Конституционният съд в свое Решение № 3 от 08.02.2001 г. по кост. д. № 16/2000 изрази тълкуване на чл. 93, ал. 2 от основния закон на страната, определяйки съдържанието на уседналостта за кандидатите за президент и вицепрезидент. Изборният кодекс в §1, т. 2 - 5 възлага различно съдържание в критериите за определяне на уседналостта от тази на кандидатурите се за президент и вицепрезидент по смисъла на §1, т. 1. Оспорените законови правила вече зависят от адресната регистрация на българските граждани. Въведено е за първи път кумулативно изискване за регистрация и

105

по постоянен, и по настоящ адрес, което значително стеснява кръга на българските граждани, които могат да избират и да бъдат избирани в местните органи на власт и в изборите за членове на Европейски парламент. Освен продължителността на адресната регистрация изборното право вече зависи и от съпадението на постоянния и на настоящия адрес на територията на страната. Изключени от изборния процес са всички български граждани, които са заявили настоящ адрес извън пределите на Република България (при местни избори) или извън страните-членки на Европейския съюз (при избори за Европейски парламент). Тези изисквания, с които се изпълва съдържанието на ценза за уседналост, способстват за значителното стесняване на броя на избирателите и на избираемите в цитираните видове избор, поради което накърняват прогласения в чл. 10 от Конституцията принцип за общо изборно право.

Искането по т. 3 визира като противоконституционни разпоредбите на чл. 23, ал. 2, чл. 25, ал. 1, т. 6, чл. 26, т. 3, т. 27 и ал. 8 от Изборния кодекс. Те се отнасят до конституирането, ръководството и част от правомощията на Централната изборна комисия.

Задължителното предоставяне на председателското място на най-голямата парламентарна група по същество не представлява нарушение на конституционни норми и принципи или на международни съглашения. Предвиденият в чл. 15, ал. 3 от Изборния кодекс императив председателят и секретарят на комисията да са от различни партийни квоти представлява една от гаранциите за неполитизиране на ръководството на ЦИК от една и съща партия или партийна коалиция.

Атакуван е и чл. 25, ал. 1, т. 6 от кодекса. Той предвижда отзоваване на член от състава на Централната изборна комисия по искане на предложилата го партия или коалиция от партии. Подобна възможност за предсрочно прекратяване на правомощията е новост.

Изборният кодекс в чл. 23 регламентира реда, по който членовете на ЦИК се назначават от Президента на Републиката, след като те бъдат предложени от партиите и коалициите, представени в Народното събрание и в Европейския парламент. Централната изборна комисия е държавен орган, натоварен с важни правомощия, сред които законосъобразното произвеждане на изборите и правилното приложение на закона. Членовете на ЦИК се предлагат на партиен и представителен принцип, но те могат и да не бъдат партийни членове. В своята дейност ЦИК е държавен, а не мултипартиен орган. Той се ръководи само от разпоредбите на закона и не може да ги пренебрегва вместо партийни поръчения. Комисията е с мандат, възложен му по закон. Докато изпълняват своите функции членовете на ЦИК са длъжностни лица по смисъла на чл. 93, т. 1 от НК. Неприемливо е те да бъдат отзовавани предсрочно от предложили ги политически субект. Това би поставило членовете в непристойната позиция да избират в поведението си между приложението на закона, което е задължително и партийното възложение, под страх да загубят длъжността си. Работата им би се подчинила на партийни прищевки и личен стремеж от изразяване на явни партийни пристрастия. Законосъобразното и правилно прилагане следва да бъдат водещи в дейността на един държавен орган, а не желанието на отделни негови членове да се харесат на партийното ръководство. Подобна неблагоприятна картина от лика на Централната изборна комисия не отразява добро законодателстване при декларираното неотклонно преследване на принципа за изграждане на правова държава, закрепен в Преамбюла. Нормата на чл. 26, ал. 1, т. 6 от Изборния кодекс противоречи на конституционните принципи за справедлива и правова държава, както и на визираните в искането на народните представители конституционни разпоредби.

106

Отсъствието на съдебен контрол над принципните решения на ЦИК и методическите указания по чл. 26, ал. 1, т. 3 от ИК и над методиката за определяне на изборния резултат по чл. 26, ал. 1, т. 27 от ИК поставя участващите в изборите политически субекти в положение на зависимост от висшата изборна администрация. Като се има предвид и обстоятелството, че извънпарламентарните партии не могат да участват в структурирането на изборната администрация, включително и по места (районни и общински избирателни комисии, секционни избирателни комисии), те са поставени в неравностойно положение спрямо другите участници в изборите. Възможно е в някои аспекти принципните решения и методическите указания на ЦИК да не бъдат съобразени със закона, но поради липса на възможност за съдебен контрол, порочните указания да продължат да бъдат задължителни в изборния процес. По този начин отсъстват достатъчно гаранции за законосъобразното протичане на изборите и възниква опасност за манипулация на изборния резултат. Тези пропуски в кодифицирания акт могат да бъдат преодоляни чрез законодателно изменение, но не и чрез обявяването на цитираните разпоредби за противоконституционни. Липсата на нужната хипотеза и диспозиция от нормата не я прави противоречива на Конституцията, тъй като не може да се обяви за противоконституционно нещо, което обективно не съществува в правния мир. С обявяването на чл. 26, т. 3, т. 27 и ал. 8 от Изборния кодекс за противоконституционни би се блокирало прилагането на тези разпоредби, макар съществуващата в тях регламентация на обществените отношения да е удачна и да отразява добрата практика при произвеждането на изборите. Не само решенията по принципни въпроси, по издаване на методически указания и по приемане на методиката, но и всички решения на ЦИК няма да могат да бъдат изобщо обжалвани.

В т. 4 от искането са визирани няколко разпоредби, предвиждащи особености за гласуване в чужбина. Те държат сметка за специфичните условия, при които българската държава организира своите избори извън собствената си територия, поради което е необходимо в изпълнение на своите задължения максимално широко да се предостави възможност на българските граждани да упражнят своя вот. Организацията на изборния процес в чужбина зависи и от позволеното на съответната суверенна държава и нейното собствено законодателство. Заложен е справедлив принцип да се образува винаги секция в населеното място, където българската държава има посолство или консулство. Обичайно в сградите на българското представителство се организират избирателните секции. Удачно е тези секции да се сформират след манифестирано желание на поне 20 български избиратели, които живеят в чуждата държава. Изграждането на секция другаде – където няма българско дипломатическо или консулско представителство, логично следва да бъде поставено в зависимост от по-голяма бройка избиратели, която кодексът определя на 100. В такова населено място обикновено нашата държава не разполага с недвижим имот, ползващ се по международното право с екстериториалност. При всички разгледани особености българските граждани разполагат със свободата да решат дали да упражнят вота си в изградените български секции в чуждата държава или да гласуват в нашата страна, където изборният процес е организиран по общия ред и те не са лишени от право на избор (предвиден е механизъм за вписването им в избирателните списъци). Изборният кодекс не съдържа в тази насока ограничения на активното избирателно право и независимо от реда, по който се учредяват избирателните секции в чужбина, всеки български гражданин разполага със своето право на избор където и да се намира. Оспорените разпоредби предвиждат реда за организиране на българските секции зад граница, а не предпоставките за упражняване на избирателното право. Искането на вносителите и тази си част е неоснователно.

107

Атакувано е цялото експериментално гласуване по интернет по т. 5, но явно се оспорва само §11, ал. 14, изречение четвърто от Изборния кодекс. Хипотезата е частна и предвижда възможността избирател, който вече е гласувал по интернет да се яви и лично да упражни вота си в същата секция, за която интернет-гласуването е разрешено. Анулира се предходното гласоподаване на този избирател (това по интернет) и електронният глас не участва в изборния резултат. Подаденият в избирателната кутия вот на същия избирател е таен и само той участва в преброяването.

Параграф 18 от Преходните и заключителни разпоредби на Изборния кодекс изменя Закона за административно-териториалното устройство на република България. Завишава се броя на населението в населеното място, образуващо кметство, от 150 на 350 жители. При съществуващите съвременни тенденции към обезлюдяване на българските села и наличната демографска криза, законовото завишение оставя стотици населени места в България без кметски избори. Там местният управник ще бъде назначаван от общинския съвет, а българските избиратели в тези места реално ще бъдат лишени от право на избор. По този начин, чрез законова разпоредба, а не чрез конституционна норма, се препятства упражняването на избирателното право от определена група от българското население. Така то се поставя с неравносвойно и дискриминационно положение, чиято допустимост е конституционно неразрешена с посочените по т. 6 от искането конституционни текстове.

Избирането на членове на Европейския парламент от Република България по същество допринася за конституирането на национално представителството на държавите-членки в Европейския съюз. Доколкото единствен Конституционният съд може да дава задължителни тълкувания на Конституцията (чл. 148, ал. 1, т. 1), то и Ваше е правомощието да прецените дали споровете по законосъобразност на изборите за членове на Европейския парламент от българска страна могат да бъдат включени към текста на чл. 149, ал. 1, т. 7 от Конституцията.

Искането по т. 8 разглежда предвидените в чл. 78 и чл. 79, ал. 1 от Изборния кодекс задължения на участващите в изборите политически партии и партийни коалиции да внесат безлихвен изборен депозит. Това задължение не е новост в изборното законодателство и продължава утвърдената в последните пет години практика. Паричната сума от 10 000 лева не представлява имуществен ценз, тъй като се внася от партиите и коалициите, а не от самите кандидати. Пасивното избирателно право не е накърнено. Съпоставените текстове на чл. 6, ал. 2, чл. 10 и чл. 11 от Конституцията регламентират основни граждански и политически права, които не са нарушени с изискването за депозит. Отсъства претендираната неравнопоставеност между отделните политически субекти, участващи в изборите, тъй като този изборен депозит по стойностно изражение е еднакъв за всички и предпоставките за неговото възстановяване след приключване на изборния процес също са общовалидни.

Доктрината и редица изследвания в сравнително-правен аспект са достигнали до извод, че пропорционалната избирателна система след дълго прилагане неминуемо води до раздробяване на политическите партии в една страна. Затова и всяко законодателство предвижда мерки за ограничаване на този процес. Изборният безлихвен депозит, наред с изборния праг от 4% за национален парламент и други решения представляват част от мерките, насочени към запазване и окрупняване на съществуващия партиен модел.

Текстът на чл. 138 от Конституцията определя общинския съвет като орган на местно самоуправление в общината. Разпоредбата на §19, т. 7 от Изборния кодекс

регламентира изменение в Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) относно максималния брой на заместник-кметове. Диспозицията на нормата не е безусловна и предвижда свобода при определянето на заместниците, но въвежда предел на тяхната бройка. Основното правомощие при определянето им принадлежи на кмета, а не на общинския съвет. Именно кметът на общината (респ. на района в градовете с районно деление София, Пловдив и Варна) назначава своите заместници, а не общинският съвет. Преди изменението нормата на чл. 39 от ЗМСМА също не е предвиждала намесата на общинския парламент при определяне на броя и лицата с функции по заместване на общинския (районния) кмет. Съпоставеният конституционен текст не е накърнен.

108

ЗА ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(ЙОСИФ ГЕРОН)

