

## СТАНОВИЩЕ

На Български хелзинкски комитет по конституционно дело № 12/1999 г.

Отосно: искане на група народни представители за обявяване противоконституционността и несъответствието с международен договор на някои членове от Закона за изменение и допълнение на Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗИДЗМСМА - ДВ бр.69/99) и на Закона за изменение и допълнение на Закона за местните избори (ЗИДЗМИ – ДВ, бр.69/99).

Искането на групата народни представители засяга редица разпоредби от горните закони, които са групирани в шест основни групи:

1. Разпоредби, засягащи изискването за определен минимален брой жители, в които могат да се провеждат избори за кметове, който (брой) е увеличен със ЗИДЗМСМА и със ЗИДЗМИ – противоречие с член 6, член 10 и член 42, ал.1 от Конституцията и с член 3, т.2 от Европейската харта за местно самоуправление (ДВ, бр.28/95 – България е избрала да бъде страна по член 3, т.2).
2. Разпоредби, засягащи възможността пълномощията на кметските наместници да се определят с подзаконов акт – противоречие с член 4 от Конституцията.
3. Разпоредби, предвиждащи премахването на районните съвети и прекия избор на районни кметове в големите градове – противоречие с преамбюла на Конституцията.
4. Разпоредби, предвиждащи ликвидирането на кметствата под 500 жители – противоречие с член 5 от Европейската харта за местно самоуправление (България е избрала да бъде страна по член 5).
5. Разпоредби, предвиждащи избор с обща бяла бюлетина – противоречие с член 138 от Конституцията

Конституционният съд с определение от 12 август е допуснал за разглеждане по същество искането на групата народни представители.

1. *По искането за установяване на противоконституционността и противоречието с Европейската харта за местно самоуправление на разпоредбите, засягащи изискването за определен минимален брой жители, в които могат да се провеждат избори за кметове*

Според член 2, ал. 1 от Конституцията на Република България е единна държава с местно самоуправление. В редица други текстове Конституцията задава определени рамки на понятието за “местно самоуправление”, но те са твърде общи.

Тези рамки очевидно дават възможност на законодателя да избира варианти на структура и на конституиране на органите на местното самоуправление. Нито един конституционен текст обаче и по-специално членове 6, 10 и 42, ал.1 не определят рамки, които да позволят непровеждането на пряк избор на кмет в населени места до 100 жители (каквато беше досегашната практика) да се определи като конституционносъобразно, а непровеждането на пряк избор на кмет в населени места до 500 жители да се определи като неконституционносъобразно – още повече при положение, че жителите на тези малки населени места ще имат възможност да участват в избора на общински съвет, който ще избере техния кмет. Подобно е положението и със съответствието с член 3, т.2 от Европейската харта за местно самоуправление. Рамката, която установява тази разпоредба на международния договор е също твърде обща. Тя изисква правото на местно самоуправление да се осъществява от съвети и събрания, избрани чрез пряко, равно и всеобщо избирателно право и да не се препятстват формите на пряко волеизявление на гражданите като например референдумите. Трудно е да се види с какво непровеждането на пряк избор на кмет в населени места до 500 жители противоречи на тази твърде обща разпоредба.

Трябва да се отбележи, че назначаването на кметове, дори в градове с много повече от 500 жители, не е чуждо на европейската традиция на местно самоуправление. Дори огромни мегаполиси и в момента имат назначени кметове, при което съответните страни са подписали и ратифицирали Европейската харта за местно самоуправление. Вярно е, че европейската тенденция от последните години е към засилване на ролята на местното самоуправление. Вярно е също така, че според много специалисти по местно самоуправление България е с твърде централизирана държавна структура. И, най-сетне, вярно е, че направените в ЗИДЗМСМА и в ЗИДЗМИ изменения и допълнения са в разрез с общите европейски тенденции, тъй като те засилват централизацията на управлението в България. Следването или противопоставянето на тези тенденции обаче е към настоящия момент очевидно в рамките на даденото от Конституцията и от обвързващите България международни договори право на усмотрение на законодателната власт. Трудно е да се види с какво последната е прекрачила тези рамки.

2. *По искането за установяване на противоконституционност на разпоредбите, засягащи възможността пълномощията на кметските наместници да се определят с подзаконов акт*

В искането на групата народни представители се твърди, че е недопустимо с подзаконов акт, какъвто е правилникът по член 21, ал. 3 от ЗИДЗМСМА, да се дават властнически правомощия и че това противоречи на член 4 от Конституцията. Член 4, ал.1 от Конституцията определя, че България е правова държава, която се управлява според Конституцията и законите на страната. Конституцията не определя дали управлението според подзаконовите нормативни актове, които са изрично предвидени от закон, се включва в обема на понятието “закон” по смисъла на член 4, ал. 1. В едно от тълкуванията по сроден въпрос, Конституционният съд прие по к.д № 19/1992 г., че равенството на гражданите

пред закона означава равенство и пред всички нормативни актове. Същевременно трябва да се отбележи, че в България съществуват много органи, създадени с подзаконов акт, които упражняват властнически правомощия. Такъв орган например дълго време беше Националното бюро за териториално убежище и бежанците, което беше създадено с наредба на МС, без дори да има закон, който да делегира каквито и да било негови правомощия. Трябва също така да се отбележи, че новият член 46а от ЗИДЗМСМА изрично делегира права на Общинския съвет да приеме правилник, с който да определи пълномощията на кметските наместници. Противоречие на тази разпоредба с член 4, ал.1 от Конституцията следователно е невъзможно да се установи.

*3. По искането за установяване на противоконституционност на разпоредбите, предвиждащи премахването на районните съвети и прекия избор на районни кметове в големите градове*

Това искане е формулирано твърде мъгляво. В него се търси противоречие с текста от преамбюла на Конституцията, в който се определя, че България е “демократична, правова и социална държава”. Предвид на казаното по-горе по т. 1 от искането, установяването на такова противоречие в дадения случай е още по-трудно отколкото при т. 1.

*4. По искането за установяването на противоречие на разпоредбите, предвиждащи ликвидирането на кметствата под 500 жители с член 5 от Европейската харта за местно самоуправление*

Член 5 от Европейската харта за местно самоуправление изисква границите на местните самоуправляващи се единици да не се променят без допитване до местното население, включително чрез референдум, когато това се предвижда от закон. Формулировката на тази разпоредба дава по-голяма свобода на усмотрение на националния законодател отколкото интерпретацията ѝ в искането на групата народни представители, където се твърди, че “за да се предприемат такива действия е необходимо да се извърши допитване до жителите на тези населени места”. Трябва също така да се отбележи, че с промяната, предвидена в §45 на ЗИДЗМСМА не се правят промени в границите на общините като основни единици на местното самоуправление по смисъла на член 5 от ЗМСМА (“Общината е основна административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление.”). Трудно е дори да се определи какъв елемент от местното самоуправление са кметствата като се има предвид тяхната функция и начина на тяхното създаване, а именно фактът, че те се създават от Общинския съвет (член 21, т. 16 от ЗМСМА), като той самият също така определя правомощията на кметовете на кметствата (член 21, т.8 от ЗМСМА). Тъй като тези разпоредби на ЗМСМА за функциите и начина на създаване на кметствата не са оспорени в искането на групата народни представители, би било много трудно по отношение на кметствата да се твърди необходимост от спазването на изискването на член 5 от Европейската харта за местно самоуправление.

5. *По искането за установяване на противоконституционността на разпоредбите, изискващи избора да се осъществи с обща бяла бюлетина*

§26 (чл.73) от ЗИДЗМИ внася изменения в закона, които според искането на групата народни представители ще лиши около 10% от избирателите от правото да избират местни органи на властта, гарантирано им от член 138 на Конституцията, тъй като въведеното с тази разпоредба гласуване с обща бяла бюлетина ще затрудни “слабограмотните и хората с увредено зрение”. Трудно е да се види пряко противоречие на така предвидения механизъм с цитираната конституционна разпоредба. Подобна избирателна техника се използва в редица страни по света, включително в такива, в които делът на неграмотните хора и хората със зрителни увреждания е по-висок от този в България. Същевременно следва да се отбележи, че всеки законовоустановен изборен механизъм изисква определени усилия от страна на избирателя, съдържа както предимства, така и недостатъци. Тези механизми както за местните, така и за парламентарните избори бяха променяни нееднократно досега от законодателя, някои се оказаха по-леки за възприемане, други – по-трудни. Трудно е без специално изследване да се определи в каква степен затрудненията при усвояването на определен избирателен механизъм са от характер да демотивират избирателя. Едва ли обаче предимствата или недостатъците на един или друг механизъм биха могли да послужат сами по себе си и без доказани негативни ефекти върху изборния процес като средство за установяване на тяхното противоречие с такава обща конституционна норма като член 138 от Конституцията.

**Заключение: Поради невъзможност да се установи противоконституционността и противоречието с разпоредби на Европейската харта за местно самоуправление на обсъжданите в искането на групата народни представители текстове, то следва да бъде отхвърлено.**