



ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА БЪЛГАРИЯ

по конституционно дело № 4/ 2007 г.

ПИСМЕНО СТАНОВИЩЕ

ОТ

БЪЛГАРСКИ ХЕЛЗИНСКИ КОМИТЕТ

МАРГАРИТА ИЛИЕВА
АДВОКАТ
ПРОГРАМА ЗА ЗАЩИТА ОТ
ДИСКРИМИНАЦИЯ
БЪЛГАРСКИ ХЕЛЗИНСКИ
КОМИТЕТ
УЛ. "ВЪРБИЦА" № 7
1504 СОФИЯ
ТЕЛ/ ФАКС: 943-4405
margarita@bghelsinki.org
www.bghelsinki.org

22 май 2007 г.



I. ВЪВЕДЕНИЕ

1. Настоящото писмено становище се представя от името на БЪЛГАРСКИ ХЕЛЗИНСКИ КОМИТЕТ (БХК) на основание Определение на Конституционния съд (Съда) от 17.04.07 г., с което БХК е конституиран, наред с други, като заинтересована страна по конституционно дело № 4/ 2007 г.
2. БХК е независима неправителствена организация за застъпничество за правата на човека, член на МЕЖДУНАРОДНАТА ХЕЛЗИНСКА ФЕДЕРАЦИЯ ЗА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА със седалище Виена. БХК има нарочна програма за защита от дискриминация, която способства за напредъка към равенство посредством мониторинг, водене и участие в съдебни дела, обществено застъпничество за реформи в законодателството и политиката, повишаване на обществената осведоменост, и обучение.

II. СТАНОВИЩЕ ПО ПРЕДМЕТА НА ДЕЛОТО

3. *БХК подкрепя становището на Омбудсмана, че чл. 41, ал. 2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) е противоконституционен, защото дискриминационно накаръва всеобщото и равно избирателно право. Смятаме още, че той е в нарушение и на международното право. Представяме приложимото международно право:*

Чл. 25 от Международния пакт за граждански и политически права

Чл. 25 от Международния пакт за граждански и политически права (МПГПП), който гласи:

“Всеки гражданин има правото и възможността, без каквато и да е дискриминация, посочена в член 2, и без неоснователни ограничения:

- а) да взема участие в ръководенето на обществените работи пряко или посредством свободно избрани представители;
- б) да гласува и да бъде избран в истински, периодично провеждани избори, при всеобщо, равно и тайно гласоподаване, гарантиращо свободното изразяване на волята на избирателите;



с) да има достъп при общи условия на равенство до държавните служби в своята страна.”

гарантира свободата на упражняване както на активното избирано право, така и на пасивното.¹ Нормата осигурява както свободен избор при избирането на представители във властта,² така и свобода на пряко участие в упражняването на властта.³ Разпоредбата е приложима към “упражняването на законодателна, изпълнителна и административна власт” и “обхваща всички аспекти на общественото управление”.⁴ Следователно, тя е приложима по настоящето дело относно кметската власт като аспект на общественото управление. Централното понятие на разпоредбата, дефиниращо избираното право, е това за свободния избор, определен като избор *без неоснователни (неразумни)⁵ ограничения*.⁶ Изборът е свободен, когато осигурява *свободно изразяване на волята на избирателите*.⁷ Това свободно избирано право, както активно, така и пасивно, е универсално, гарантирано на всеки гражданин,⁸ без разлика на раса, цвят на кожата, пол, език, религия, политически или други убеждения, национален или социален произход, имотно състояние, рождение или всякакви други признаци,⁹ т.е. без дискриминация. Изборът е свободен, само когато, кумулативно, всички избиратели могат свободно да избират измежду всички кандидатирали се, от една страна, и, от друга, всички кандидати, които избирателите биха искали да изберат, са свободни да се кандидатираат, така че избирателите да имат възможност да гласуват за тях. Комитетът по правата на човека при ООН, органът по прилагането на МПГПП, като тълкува чл. 25 МПГПП, постановява:

¹ Чл. 25 МПГПП, б. б) “да гласува и да бъде избран...”.

² Чл. 25 МПГПП, б. а) “да взема участие в ръководенето на обществените работи ... чрез свободно избрани представители”

³ Чл. 25 МПГПП, б. а) “... да взема участие в ръководенето на обществените работи пряко ...”.

⁴ Комитет по правата на човека при ООН, Общ коментар по прилагането на чл. 25 МПГПП, достъпен към 22.05.07 г. в Интернет на адрес:

<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/d0b7f023e8d6d9898025651e004bc0eb?Opendocument>, параграф 5.

⁵ Вж. английския текст на нормата – “unreasonable”.

⁶ Чл. 25 МПГПП, in initio.

⁷ Чл. 25 МПГПП, б. б) in fine.

⁸ Чл. 25 МПГПП, in initio.

⁹ Чл. 25 МПГПП, in initio вр. чл. 2 МПГПП.



“Право на участие в обществените работи, избирателни права и право на равен достъп до държавна служба”¹⁰

[...] Чл. 25 е в сърцевината на демократичното управление, основано на съгласието на народа [...]¹¹

[...] Чл. 25 защитава правата на “всеки гражданин”. [...] Не се допускат разграничения между гражданите при упражняването на тези права на основата на раса, цвят, пол, език, религия, политически или други възгледи, национален или обществен произход, имущество, рождение или друг статут.¹²

[...] Каквито и да било условия за упражняване на правата, защитени от чл. 25, трябва да се основават на обективни и разумни критерии.¹³

[...] Не е разумно да се ограничава избирателното право на основата на физическо увреждане или да се поставят изисквания за грамотност, образование или имущество.¹⁴

[...] Трябва да се вземат позитивни мерки да се преодоляват специфични трудности, като неграмотност, езикови бариери, бедност [...], които препятстват хората да упражняват [избирателните си] права ефективно.¹⁵

[...] Ефективното упражняване на [избирателното] право и възможността за кандидатиране за избираеми постове осигурява на хората, имащи право на глас, свободен избор на кандидати. Каквито

¹⁰ Общ коментар по прилагането на чл. 25 МПГПП.

¹¹ Пак там, параграф 1 in fine.

¹² Пак там, параграф 3.

¹³ Пак там, параграф 4 in initio.

¹⁴ Пак там, параграф 10, подчертаването добавено.

¹⁵ Параграф 12.



и да било ограничения на правото на кандидатиране, като минимална възраст, трябва да могат да бъдат оправдани по обективни и разумни критерии. Хора, които иначе имат право да се кандидатира на избори, не трябва да бъдат изключвани посредством неразумни или дискриминационни изисквания като образование, местожителство или произход, или по причина на политическа принадлежност.¹⁶

Хората, имащи право на глас, трябва да могат да бъдат свободни да гласуват за всеки кандидат [...] без [...] каквато и да било принуда, която да може да изкриви или възпре свободното изразяване на волята на избирателя.¹⁷

[...] не трябва [...] да дискриминира срещу никоя група и не трябва да изключва или ограничава неразумно правото на гражданите да избират своите представители свободно.¹⁸

Чл. 3 от Протокол 1 към Европейската конвенция за правата на човека

Чл. 3 от Протокол 1 към Европейската конвенция за правата на човека (П1/ЕКПЧ) гласи:

“Право на свободни избори

Високодоговарящите страни се задължават да провеждат свободни избори през разумни периоди с тайно гласуване и при условия, осигуряващи свободното изразяване на мнението на народа при избирането на законодателното тяло.”

Съгласно юриспруденцията на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) чл. 3 П1/ЕКПЧ защитава и активното, и пасивното избирателно право: “В чл.

¹⁶ Параграф 15, подчертаването добавено.

¹⁷ Параграф 19.



3 са имплицитни субективните право на глас и на кандидатиране за избори.”¹⁹ ЕСПЧ последователно се е произнасял, че чл. 3 “защитава аспект на ефективната политическа демокрация” и затова е “от върховна важност в системата на Конвенцията”.²⁰ ЕСПЧ е “подчертавал, че правата, гарантирани от чл. 3, са жизненоважни за полагането и поддържането на основите на ефективна и значима демокрация, управлявана от върховенството на закона,” както и че “избирателното право е право, а не привилегия.”²¹ Макар текстът на чл. 3 да касае законодателната власт, ЕСПЧ се е произнасял, че той е приложим, и го е прилагал в решенията си, и към избори за други органи, освен парламенти.²² Като минимум, чл. 3 П1/ЕКПЧ е приложим по настоящето дело по аналогия.

ЕСПЧ последователно се произнася, че, макар активното и пасивното избирателни права да не са абсолютни, ограниченията, които могат да им се налагат, са единствено такива, които преследват законна цел със съразмерни средства и които не са такива, че “да навредят на самата същност на правата или да ги лишат от ефективността им”.²³ Практиката на ЕСПЧ е безспорна, че чл. 3 признава *всеобщо* избирателно право.²⁴ Съгласно нея никое ограничение на избирателните права не трябва да противоречи на целта “да се установи волята на народа посредством *всеобщи* избори.”²⁵ Според ЕСПЧ никое ограничение не трябва да препятства “свободното изразяване на мнението на народа”.²⁶ В частност, отнемането на избирателните права на някои категории хора не трябва да засяга свободното изразяване на волята на народа по смисъла на чл. 3.²⁷ “Всяко отклонение от принципа за универсално избирателно право рискува да подрони демократичната

¹⁸ Параграф 21 in fine.

¹⁹ Решение *Santoro v. Italy* от 1 юли 2004 г., параграф 54.

²⁰ Решение *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium* от 2 март 1987 г., параграф 47.

²¹ Решение *Hirst v. United Kingdom* от 6 октомври 2005 г.

²² Решения *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium* и *Federacion Nacionalista Canaria v. Spain*, между други.

²³ Решение *Santoro v. Italy*, параграф 54, между много други.

²⁴ Решения *X v. Federal Republic of Germany* от 6 октомври 1967 г. и *X & Y v. United Kingdom* от 11 октомври 1973 г., курсивът добавен.

²⁵ Решение *Hirst v. United Kingdom*, курсивът добавен.

²⁶ Решение *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, параграф 52, между много други.

²⁷ Решение *Gitonas v. Greece* от 1 юли 1997 г., параграф 39 и *Hirst v. United Kingdom*, между други.



БЪЛГАРСКИ ХЕЛЗИНСКИ КОМИТЕТ

ЧЛЕН НА МЕЖДУНАРОДНАТА ХЕЛЗИНСКА ФЕДЕРАЦИЯ ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА

валидност” на избраните органи и техните решения.²⁸ Законодателната уредба на изборните права не трябва да бъде “непоследователна”²⁹ и произволна. Бившата Комисия по правата на човека (КПЧ) е намирала нарушение на чл. 3, когато национално законодателство, което КПЧ определя като “некохерентно”, налага ограничения върху пасивното изборно право за някои постове, като дисквалифицира някои кандидати, докато за други, “далеч по-важни” постове, “които дават много по-голяма възможност за влияние върху електората”, не предвижда подобни ограничения.³⁰ В практиката си по чл. 3 ЕСПЧ разграничава между “чисто административни постове” и постове с “политическо естество и политическа отговорност”, в това число, изрично, кметовете.³¹ Втората категория постове, които “дължат позицията си пряко на електората”,³² и отговарят пряко пред него, подлежат в много по-малка степен от първите на ограничения на достъпа до избиране за тях.

Съгласно практиката на ЕСПЧ законодателната уредба на изборните права не трябва да “изключва някои хора или групи от хора от участие в политическия живот на страната”.³³ ЕСПЧ се произнася, че “свободното изразяване на мнението на народа е немислимо без участието на множество политически партии, представляващи различните нюанси на мненията сред населението на една страна”.³⁴ В случаи, когато изборителите са напълно лишени от възможност да изразят избора си, ЕСПЧ последователно установява нарушение на чл. 3.³⁵ Така също в случаи, когато установява, че ограничения на изборните права, наложени със закон, са “произволни или несъразмерни, или пречат за свободното изразяване на мнението на народа при избора” на съответния орган.³⁶

²⁸ Решение *Hirst v. United Kingdom*.

²⁹ “Incoherent” в английския текст, решения *Federacion Nacionalista Canaria v. Spain* и *Gitonas v. Greece*.

³⁰ Решение *Gitonas v. Greece*.

³¹ Пак там.

³² Пак там.

³³ Решение *Aziz v. Cyprus* от 22 юни 2004 г.

³⁴ Решение *Russian Conservative Party of Entrepreneurs v. Russia* от 11 януари 2007 г.

³⁵ Решения *Matthews v. United Kingdom* от 18 февруари 1999 г. и *Aziz v. Cyprus*, между други.

³⁶ Решение *Gitonas v. Greece*.



Така например, ЕСПЧ намира нарушение на ЕКПЧ, когато кандидати за избори са отстранени от участие поради неразумни езикови изисквания.³⁷

Макар ЕСПЧ да приема, че “ограничения могат да се наложат на избирателните права на лице, което, например, сериозно е злоупотребило с обществен пост или чието поведение заплашва да подкопае върховенството на закона или демократичните институции”,³⁸ той се произнася, че “на суровата мярка отнемане на избирателните права не следва да се гледа леко и принципът на пропорционалността изисква отчетлива и достатъчна връзка между санкцията и поведението, и обстоятелствата на засегнатото лице.”³⁹

Така, по делото *Хърст срещу Обединеното кралство*⁴⁰ Голямата камера на ЕСПЧ намира, че отнемането със закон на активните избирателни права на затворниците съставлява нарушение на чл. 3 П1/ЕКПЧ. ЕСПЧ взема предвид факта, че са засегнати голяма група лица (48 000 души), поради което той определя, че “ефектът на ограничението не е пренебрежим”.⁴¹ От друга страна, ЕСПЧ установява, че британският парламент “изобщо не е опитал да претегли срещуположните интереси”,⁴² преди да въведе това ограничение, “или да прецени пропорционалността на тази бланкетна забрана”.⁴³ Като взема предвид, че “не е имало никакъв същностен дебат сред членовете на законодателния орган относно оправданието, в светлината на модерната наказателна политика и действащите правозащитни стандарти, за поддържане на подобно общо ограничение на правото на затворниците да гласуват”,⁴⁴ ЕСПЧ установява, че това ограничение, “отнело правото на глас по Конвенцията на значителна категория хора, и то по безогледен начин”,⁴⁵ прилагано

³⁷ Решение *Podkolzina v. Latvia* от 9 април 2002 г.

³⁸ Решение *Hirst v. United Kingdom*.

³⁹ Пак там.

⁴⁰ *Hirst v. United Kingdom*.

⁴¹ Пак там.

⁴² Пак там.

⁴³ Пак там.

⁴⁴ Пак там.

⁴⁵ Пак там.



“автоматично, без оглед на [...] индивидуалните обстоятелства”⁴⁶ на потърпевшите, е несъвместимо с чл. 3 П1/ЕКПЧ. ЕСПЧ се произнася: “Подобно генерално, автоматично и безогледно ограничение, наложено върху жизнено важно право по Конвенцията, следва да се счита като излизащо извън всяка приемлива рамка на усмотрение [на държавата], колкото и широко да е това усмотрение.”⁴⁷

4. Становището на БХК е, че оспорваният чл. 41, ал. 2 ЗМСМА противоречи на гореизложеното международно право, защото а) нарушава активното и пасивно избирателно право; и б) въвежда пряка и непряка дискриминация срещу големи групи избиратели.
5. **Нарушение на активното избирателно право.** Оспорваната разпоредба на ЗМСМА противоречи на чл. 25 МПГПП и на чл. 3 П1/ЕКПЧ, защото накърнява правото на избирателите свободно да изберат своите избраници. Разпоредбата напълно лишава избирателите от възможност да изберат своите избраници, които нямат бакалавърска степен на образование. Това е неразумно, неоснователно ограничение на избора на избирателите, което прави този избор несвободен, защото препятства свободното изразяване на волята на народа – в нарушение на чл. 25 МПГПП. Свободният избор означава “хората, имащи право на глас, да бъдат свободни да гласуват за всеки кандидат”, “без каквато и да е принуда, която да може да изкриви или възпре свободното изразяване на волята [им]”.⁴⁸ Процесното ограничение съставлява именно такава забранена по смисъла на чл. 25 МПГПП принуда. То принуждава избирателите да избират само между хора с минимум бакалавърско образование и абсолютно ги възпира да изберат избраниците си с по-ниско образование. Така то изкривява действителната воля на избирателите, като принудително я насочва, изключвайки огромна класа от потенциални избраници за представители на избирателите. Това ограничение-принуда не може да бъде оправдано от гл. т. на чл. 25 МПГПП, защото не се основава на обективни, разумни критерии. Изискванията за образование, като процесното, са изрично провъзгласени от

⁴⁶ Пак там.

⁴⁷ Пак там.

⁴⁸ Вж. по-горе, бел. под линия 17 на стр. 5.



международната юриспруденция за неразумни по смисъла на чл. 25 МПГПП.⁴⁹ Приложено на практика в българската действителност процесното неразумно ограничение би довело до сериозни реални ограничения за избирателите да си изберат представители в общини и райони, където преобладават възрастни хора и хора от ромското и турското етнически малцинства, сред които хората с бакалавърско образование са рядкост.⁵⁰ В България има множество села, населени предимно с възрастни хора и/или с хора от турски/ромски произход, където никой няма бакалавърско образование. Избирателите в тези общини и райони ще бъдат поставени от процесното ограничение пред непреодолимо препятствие да си изберат кмет. Абсурдно, те ще трябва да си търсят кмет от другаде, който не ще познава нуждите и проблемите им, ако въобще съумеят да намерят такъв, като при това ще са допълнително затруднени от изискването за отседналост на кандидатите, предвидено в 4 вр. чл. 3, ал. 1 от Закона за местните избори. Подобно положение е напълно несъвместимо със свободата на политически избор по смисъла на чл. 25 МПГПП. То е и дълбоко нецелесъобразно, защото изключва от избираемост тъкмо местните хора, които познават общността и потребностите ѝ, и имат опит да комуникират и работят в нея, тъй като именно тези хора на много места в страната са хората без бакалавърско образование. В национален план също процесното ограничение е напълно неразумно, защото прегражда достъпа на избирателите до огромна категория потенциални техни избраници за представители. Огромното мнозинство хора в България нямат бакалавърско образование. Хората без бакалавърско образование съставляват повече от 80% от населението на възраст между 25 и 64 г. и повече от 90% от населението на възраст от 7 г. нагоре.⁵¹ Процесното ограничение не почива на никакви разумни, обективни критерии.

⁴⁹ Вж. по-горе, бел. под линия 14 на стр. 4.

⁵⁰ За конкретни данни вж. по-долу параграф 9 на стр. 15.

⁵¹ По данни на Националния статистически институт за 2004 г. - 2005 г. завършилилите висше образование в университет (минимум степен бакалавър) са 17% от хората на възраст между 25 и 64 години. За предишните години този процент е още по-малък, съответно, 15% за 2003 г., 14% за 2002 г., 12% за 2001 г. (източник: "Образование в Република България", НСИ, София, 2006 г.) Пак според НСИ (Преброяване на населението, 2001 г.) хората с висше образование (минимум степен бакалавър) са само 9.6% от хората на възраст от 7 г. нагоре. Сочим последните данни, макар да включват иррелевантната група на децата между 7 г. и 18 г., защото не е налице статистика, която да отразява цялата релевантна за предмета на делото група (хората от 18 г. нагоре), но без да включва децата. Така, релевантната цифра за дела на висшите сред релевантната група (населението от 18 г. нагоре) е между 17% (което не включва хората на възраст 18 г.-25 г. и 64 г.-нагоре) и 9.6% (което включва хората на възраст 18 г.-25 г. и 64 г.-нагоре, но пък не изключва хората на възраст 7 г.-18 г.).



Каквито познания/умения един кмет без бакалавърска степен не притежава поради липсата на такова образование, тя/той може съвсем лесно да почерпи от експертите в своята администрация, за които оправдано могат да се поставят (по-)високи образователни изисквания. Още по-неразумно е процесното ограничение, видно в светлината на факта, че подобни изисквания не съществуват по българската Конституция и закон за далеч по-важни и отговорни постове от този на кмет на община/район, като постове президент, народен представител, министър-председател. Щом човек без бакалавърско образование може да бъде президент, народен представител, министър-председател, то на още по-голямо основание тя/той може да бъде кмет на район.

- б. Процесното ограничение е в нарушение на активното изборително право и по смисъла на чл. 3 П1/ЕКПЧ. Това ограничение е до такава степен несъразмерно, дори и да преследва евентуална законна цел (тук хипотетично приемаме, че преследваната цел е осигуряване на компетентни кметове с оглед по-добро управление на общините и районите), че “наврежда на самата същност на [активните изборителни] права” и “ти лишава от ефективността им”.⁵² Като прегражда достъпа на изборителите до огромна част от потенциалните им избраници, то противоречи на целта “да се установи волята на народа посредством всеобщи избори”.⁵³ Така, то препятства “свободното изразяване на мнението на народа”,⁵⁴ като изключва възможността му да избира от огромна част от потенциалните си представители. Свободното изразяване на мнението на народа, което е “немислимо без участието на множество политически партии, представляващи различните нюанси на мненията сред населението”,⁵⁵ е на още по-силно основание немислимо без участието на достатъчно множество хора, които да представляват различните мирогледи, ценности, опит и нагласи сред населението. Ограничението, което изключва от пасивно участие огромно множество от хора, които съставляват и огромното мнозинство от населението и като такива са именно хора, представителни за това население, редуцира изразяването на волята на изборителите до един

⁵² Вж. по-горе, бел. под линия 23 на стр. 6.

⁵³ Вж. по-горе, бел. под линия 25 на стр. 6.

⁵⁴ Вж. по-горе, бел. под линия 26 на стр. 6.

⁵⁵ Вж. по-горе, бел. под линия 34 на стр. 7.



фрагмент от това, което то би било, ако беше свободно от процесното ограничение. Ограничението е такова, че “рисува да подрони демократичната валидност”⁵⁶ на избраните кметове и тяхното управление. Това е така, защото то принуждава избирателите да избират само измежду една малка група от възможни кметове, като им забранява да избират свободно от целия кръг възможни кандидати, което с много голяма вероятност води до това избирателите да изберат кметове, които иначе не биха избрали, ако можеха свободно да избират измежду всички възможни кандидати. Избраните така принудително кметове в действителност не биха имали истинска демократична представителност и актовете им не биха имали истинска валидност на индиректни актове на самите общности. Процесното ограничение обеднява изборите ни, без да ни принася никакви ползи, в сериозен ущърб на пълноценността на демокрацията ни. Ефектът от него не просто “не е пренебрежим”;⁵⁷ той е огромен предвид огромната група (и в абсолютен, и в относителен смисъл) от избраници, до които избирателите са изключени от достъп. Процесното ограничение е в нарушение на чл. 3 П1/ЕКПЧ и защото е “непоследователно”⁵⁸ и произволно от гледна точка на липсата на подобни ограничения за “далеч по важни”⁵⁹ постове, като, например, министър-председателския, както се спомена по-горе, “които дават много по-голяма възможност за влияние върху електората”.⁶⁰ Кметският пост е от “политическо естество и с политическа отговорност”⁶¹, защото се “дължи [...] пряко на електората”⁶² и отговаря пряко пред него, и като такъв, за разлика от “чисто административните постове”⁶³ той не подлежи по смисъла на чл. 3 П1/ЕКПЧ на никакви ограничения като процесното. Това ограничение е в нарушение на чл. 3 П1/ЕКПЧ и защото българският парламент “изобщо не е опитал да претегли противоположните интереси”,⁶⁴ преди да го въведе, “или да прецени

⁵⁶ Вж. по-горе, бел. под линия 28 на стр. 7.

⁵⁷ Вж. по-горе, бел. под линия 41 на стр. 8.

⁵⁸ Вж. по-горе, бел. под линия 29 на стр. 7.

⁵⁹ Вж. по-горе, бел. под линия 30 на стр. 7.

⁶⁰ Пак там.

⁶¹ Вж. по-горе, бел. под линия 31 на стр. 7.

⁶² Вж. по-горе, бел. под линия 32 на стр. 7.

⁶³ Вж. по-горе, бел. под линия 31 на стр. 7.

⁶⁴ Вж. по-горе, бел. под линия 42 на стр. 8.



пропорционалността на такава бланкетна забрана”.⁶⁵ Като се вземе предвид, че “не е имало никакъв същностен дебат сред членовете на законодателния орган относно оправданието, в светлината на модерната [...] политика и действащите правозащитни стандарти, за поддържане на подобно общо ограничение на правото”⁶⁶ на хората да гласуват за избраниците си, които нямат бакалавърско образование, процесното ограничение, което “отне[ма] правото на глас по [Европейската] Конвенция” на избирателите относно “значителна категория” потенциални техни избраници, и то по безогледен начин”,⁶⁷ което е предвидено да се прилага “автоматично, без оглед на [...] индивидуалните обстоятелства”⁶⁸, е несъвместимо с чл. 3 П1/ЕКПЧ. С думите на ЕСПЧ, “[п]одобно генерално, автоматично и безогледно ограничение, наложено върху жизнено важно право по Конвенцията, следва да се счита като излизащо извън всяка приемлива рамка на усмотрение [на държавата], колкото и широко да е това усмотрение.”⁶⁹

7. **Нарушение на пасивното избирателно право.** Процесното ограничение нарушава в същата степен и всеобщото и равно пасивно избирателно право (правото да бъдеш избирана), като изключва огромната част от народа от достъп до упражняване на това право по отношение на процесните постове. Всички гореизложени относно активното избирателно право аргументи, че е налице нарушение поради неразумност, неоснователност, несъразмерност, непоследователност, произволност и нецелесъобразност, са приложими в пълна мяра и към пасивното избирателно право, и обосновават отделно и негово нарушение. Процесното генерално ограничение, което напълно, безогледно и автоматично лишава от пасивно избирателно право относно процесните постове огромното мнозинство от българския народ,⁷⁰ без изобщо да съобразява индивидуалните качества и обстоятелства на изключените потенциални избраници, драстично нарушава чл. 3 П1/ЕКПЧ, както и чл. 25 МПГПП. Чл. 3 П1/ЕКПЧ по смисъла на практиката на ЕСПЧ забранява лишаването от избирателни права на затворниците - категория, далеч по-

⁶⁵ Пак там, бел. под линия № 43.

⁶⁶ Пак там, бел. под линия № 44.

⁶⁷ Вж. бел. под линия № 45 на стр. 9.

⁶⁸ Пак там, бел. под линия № 46.

⁶⁹ Пак там, бел. под линия № 47.

⁷⁰ Вж. по-горе бел. под линия № 51 на стр. 10.



малочислена от тази, лишена с процесното ограничение, и то съставена от хора, които “например, сериозно [са] злоупотребил[и] [...] или чието поведение заплашва да подкопае върховенството на закона или демократичните институции”.⁷¹ Толкова повече забранява чл. 3 ограничение като процесното, което напълно непропорционално налага “суровата мярка отнемане на изборните права”⁷² на огромното мнозинство от народа, без и дума да става това мнозинство да е злоупотребило или заплашило законността или демокрацията, без никаква, камо ли изискуемата “отчетлива и достатъчна[,] връзка между тази санкция и поведението, и обстоятелствата на засегнатите огромни кръга лица”,⁷³ и то налага тази бланкетна сурова санкция “леко”,⁷⁴ без никакво дебатиране и претегляне от страна на законодателя на евентуалната цел, преследвана с ограничението, спрямо “жизненоважната” лична свобода на пряко участие в упражняването на властта, от която зависи ефективността на политическата демокрация.⁷⁵ Процесното ограничение по недопустим от гледна точка и на чл. 3 П1/ЕКПЧ, и на чл. 25 МПГПП начин “наврежда на самата същност на изборните права”⁷⁶, като напълно, неограничено във времето и безогледно на личните качества и индивидуални обстоятелства на лицата “изключва [огромна] груп[а] от хора от участие в политическия живот на страната”⁷⁷ относно процесните постове.

8. **Пряка дискриминация.** Процесното ограничение нарушава изборните права на българите по смисъла на чл. 25 МПГПП и чл. 3 П1/ЕКПЧ, още и като нарушава правото им на равенство по отношение на упражняването на тези права. На първо място, това ограничение прокарва абсолютно и генерално *пряко* разделение и неравенство между хората по признак образование (пряка дискриминация по смисъла на чл. 4, ал. 2 от Закона за защита от дискриминация (ЗЗод)⁷⁸). Така процесното ограничение накърнява *универсалния*

⁷¹ Вж. по-горе бел. под линия № 38 на стр. 8.

⁷² Вж. по-горе бел. под линия № 39 на стр. 8.

⁷³ Пак там.

⁷⁴ Пак там.

⁷⁵ Вж. по-горе бел. под линия № 20-21 на стр. 6.

⁷⁶ Вж. по-горе бел. под линия № 23 на стр. 6.

⁷⁷ Вж. по-горе бел. под линия № 33 на стр. 7.

⁷⁸ “Пряка дискриминация е всяко по-неблагоприятно третиране на лице въз основа на [образование], отколкото се третира, било е третирано или би било третирано друго лице при сравними сходни обстоятелства.”



характер на избиращелното право, което е гарантирано на *всеки*,⁷⁹ въвеждайки забранено “разграничение между гражданите [...] на основата на [...] [образователен] статут”⁸⁰ и дискриминирайки недопустимо срещу огромна група граждани, които съставляват огромното мнозинство от българския народ.⁸¹ Поради пряката си дискриминационност, процесното ограничение съставлява на още едно отделно основание, освен посочените по-горе, директно нарушение на чл. 25 МПГПП⁸² сам и вр. чл. 2 и чл. 26 МПГПП, както и на чл. 3 П1/ЕКПЧ сам и вр. чл. 14 ЕКПЧ.

9. **Непряка дискриминация.** На второ място, процесното ограничение накръпнява *всеобщото* избиращелно право, като въвежда, кумулативно с пряката, и *непряка* дискриминация (по смисъла на чл. 4, ал. 3 ЗЗод⁸³) на основата на етническа принадлежност, възраст и увреждане. Това е така, защото ограничението, макар и привидно неутрално, т.е. приложимо към всички независимо от етноса, възрастта и здравословното им състояние, на практика поставя етническите малцинства, особено ромите и турците, по-възрастните хора, както и по-младите хора, и хората с увреждания в несъразмерно по-неблагоприятно положение в сравнение с останалата част от населението, без това да е оправдано от законна цел или да е съразмерно. Ромите и турците, по-възрастните и по-младите хора, и хората с увреждания са свръхпропорционално представени сред хората, които процесното ограничение изключва от упражняване на пасивното им избиращелно право за процесните постове. Така, докато сред етническите българи хората с висше образование са 16.13%, сред ромите висшистите са едва 0.2%, а сред турците – само 1.8%.⁸⁴ Сред ромите и турците дори хората със средно образование са непропорционално нисък, а в абсолютен смисъл – много нисък, дял –

⁷⁹ Вж. по-горе бел. под линия № 8 на стр. 3.

⁸⁰ Вж. по-горе бел. под линия № 12 на стр. 4.

⁸¹ Вж. по-горе бел. под линия № 18 на стр. 5.

⁸² Вж. по-горе бел. под линия № 16 на стр. 5.

⁸³ “Непряка дискриминация е поставяне на лице на основата на признаците по ал. 1 в по-неблагоприятно положение в сравнение с други лица чрез привидно неутрална разпоредба, критерий или практика, освен ако тази разпоредба, критерий или практика е обективно оправдан/а с оглед на законова цел и средствата за постигане на целта са подходящи и необходими.”

⁸⁴ Национален статистически институт, Население, 2001, кн. 1, стр. 204.



съответно, 4.6% и 18.2%, докато сред българите те са 41.8%.⁸⁵ Следователно, ромите и турците като общности са непропорционално изключени в сравнение с етническото българско мнозинство от достъп до пасивното си избирателно право относно процесните постове поради процесното ограничение. Това положение съставлява непряка етническа дискриминация в нарушение на Конституцията и международното право, в това число чл. 5 (1.с) вр. чл. 1 от Международната конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация (МКПВФРД), доколкото не е оправдано със законна цел и пропорционалност на средствата за постигането ѝ.⁸⁶ Такова оправдание не е налице за процесното ограничение. Дори евентуално преследваната от законодателя цел (каквато и да е тя, предвид непоследователността на процесната разпоредба от гледна точка на останалото законодателство, уреждащо избирателните права) да е законна, процесното безогледно бланкетно ограничение е абсолютно несъразмерно като средство за постигането ѝ.⁸⁷ Следователно, процесното ограничение съставлява непряка етническа дискриминация в нарушение на чл. 6 (2) от Конституцията⁸⁸ и международното право (чл. 25 сам и вр. чл. 2 (1) и чл. 26 МПГПП; чл. 3 П1/ЕКПЧ сам и вр. чл. 14; и чл. 5 (1.с) МКПВФРД).⁸⁹

10. По подобен начин, процесното ограничение съставлява непряка дискриминация на основата на възраст – както срещу младите хора под 22-23 годишна възраст (които по очевидни причини не са в състояние да изпълнят изискването за бакалавърско образование и, поради това, са изключени от достъп до упражняване на пасивното си избирателно право за процесните постове), така и срещу по-възрастните хора (над 50 г.), които също диспропорционално не са в състояние да упражнят такъв достъп вследствие

⁸⁵ Пак там. Данните относно ниския дял на средните сред ромите и турците представяме, доколкото те показват, че преимущественият дял хора от тези малцинства не само нямат изискуемото от процесната разпоредба бакалавърско образование, но и са на непреодолимо разстояние от придобиването му.

⁸⁶ Че МКПВФРД забранява непряката дискриминация, освен пряката, е безспорно – то е видно от самата редакция на дефиницията за дискриминация, дадена в чл. 1 на МКПВФРД: "... всяко различие ... което има за ... резултат..."", както и от установената практика на Комитета за премахване на всички форми на расова дискриминация (КПВФРД).

⁸⁷ Вж. по-горе изложените аргументи за това в параграфи 5-7.

⁸⁸ Макар Конституцията да не забранява изрично непряката дискриминация по смисъла на Директива ЕС/2000/43 и Директива ЕС/2000/78, и транспониращия ги български ЗЗоД, конституционният чл. 6, ал. 2 следва да се тълкува разширително, като да обхваща и непряката дискриминация, освен пряката, за да съответства той на международните стандарти.



процесното ограничение. Това е така, защото по-възрастните хора, над 50-годишна възраст, които имат висше образование са несъразмерно по-малко в сравнение с по-младите. Така, докато сред възрастовата група на 30-39-годишните, например, делът на висшистите е 16.8%, от хората между 50 г. и 59 г. само 11.2% имат висше образование,⁹⁰ а делът на висшистите сред хората на възраст над 60 г. е още по-нисък. Следователно, процесното ограничение поставя по-възрастните хора (над 50 г.) и по-младите хора (18-23 г.) в по-неблагоприятно положение по отношение на достъпа им до упражняване на процесните пасивни изборителни права в сравнение с хората в активна възраст между 30 г. и 50 г. За това не е налице оправдание⁹¹ и, следователно, е налице непряка възрастова дискриминация в нарушение на чл. 6, ал. 2 от Конституцията, чл. 25 сам и вр. чл. 2 (1) и чл. 26 МПГПП, и 3 П1/ЕКПЧ сам и вр. чл. 14 ЕКПЧ.⁹²

11. Непряката етническа и възрастова дискриминация, която процесното ограничение съставлява, засяга не само субектите на пасивните изборителни права за процесните постове от съответните етнически и възрастови групи, които са лишени от тези права, но и част от субектите на активните изборителни права от тези групи. Това е така, защото част от субектите на активните права (изборителите) от ромските и турските общности, както и от възрастовата група на над 50-годишните живеят в населени места (села, махали), където населението изключително (преимуществено) принадлежи към тези групи, съответно. В тези населени места, където всички (преимуществен дял) от хората са роми/турци и/или възрастни хора и, следователно, са изключени от избираемост като потенциални кандидат-кметове вследствие процесното ограничение, изборителите ще са поставени в крайно неблагоприятно положение на невъзможност да намерят кандидат за техен кмет, който да отговаря на процесното изискване, а ако намерят такъв, той/тя да е външна за тяхното населено място и общност, и да няма местно познание и адекватност. Така процесното ограничение поставя изборителите от населените места,

⁸⁹ Всички тези международни норми забраняват и непряката дискриминация по смисъла на юриспруденцията на органите, които са отговорни за тълкуването им.

⁹⁰ Национален статистически институт, Преброяване на населението, 2001 г.

⁹¹ Вж. по-горе аргументите относно неразумността и непропорционалността на процесното ограничение, параграфи 5-7.



населени изключително/преимуществено с роми/турци и/или възрастни хора, в значително по-неблагоприятно положение в сравнение с избирателите от по-хетерогенните населени места, където дялът на висшистите е по-голям. Това положение, тъй като е неоправдано,⁹³ съставлява непряка дискриминация срещу избирателите от компактните ромски/турски населени места, както и срещу избирателите от населените места, населени изцяло/предимно с възрастни хора. И на това допълнително основание процесното ограничение съставлява нарушение на Конституцията и горепосоченото (в параграфи 8-10 *in fine*) международно право.

12. Процесното ограничение съставлява непряка дискриминация и срещу хората с увреждания (физически, както и ментални), които отговарят на условията за избиране на народни представители. Тази група български граждани също са несъразмерно засегнати от процесното ограничение, защото достъпът им до изискуемото бакалавърско образование е диспропорционално по-ограничен от този на хората без увреждания. Така, според наличните данни висшистите сред хората с увреждания са едва 8%.⁹⁴ В действителност, техният дял е още по-малък, тъй като реалният общ брой на хората с увреждания е далеч по-голям от отразения в събираните статистически данни. Това е така, защото броят на хората с увреждания според статистиката се изчерпва с броя на хората с увреждания, освидетелствани с решение на ТЕЛК. Има обаче много хора с увреждания, в това число от етническите малцинства, които не са освидетелствани от ТЕЛК поради свръхмаргинализираност, необразованост и бедност, и следователно, не са отразени в статистическите данни. Тези свръхмаргинализирани необразовани бедни хора поради социалната си изключеност са с още по-ограничен достъп до висше образование (пренебрежим), отколкото хората с увреждания, които са освидетелствани от ТЕЛК. Ето защо, техният брой, прибавен към броя на документираните хора с увреждания, би свел дела на висшистите сред хората с увреждания до

⁹² МПГШ и ЕКПЧ забраняват и възрастовата дискриминация, доколкото забраняват дискриминацията на основата на, съответно, "всякакви други признаци" и "друг някакъв признак".

⁹³ Вж. по-горе аргументите за несъразмерността на процесното ограничение в параграфи 5-7.

⁹⁴ Достъп до електронна информация за хора с увреждания в българските библиотеки, Доклад по проект "Достъп до електронна информация за хора с увреждания в българските библиотеки", март 2005 г. - март 2006 г. на Съюза на библиотечните и информационни работници, достъпен към 22.05.07 г. на: http://www.libsu.uni-sofia.bg/project_access/presents/uliso_prevod_doklad_bg.doc.

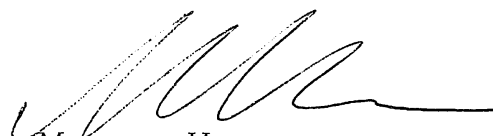


БЪЛГАРСКИ ХЕЛЗИНСКИ КОМИТЕТ

ЧЛЕН НА МЕЖДУНАРОДНАТА ХЕЛЗИНСКА ФЕДЕРАЦИЯ ПО ПРАВТА НА ЧОВЕКА

значително по-нисък от 8%, вероятно наполовина, до около 4%.⁹⁵ Следователно, процесното ограничение изключва около 95% от хората с увреждания от достъп до упражняване на пасивно изборително право за процесните постове. Дори като приспадне от тази цифра хората с увреждания, които не отговарят на условията за избиране на народни представители, полученият дял изключени хора е огромен и по-голям от този на хората без увреждания, изключени вследствие процесното ограничение. Ето защо, процесното ограничение поставя хората с увреждания в по-неблагоприятно положение в сравнение с хората без увреждания. Тъй като това е неоправдано,⁹⁶ то съставлява непряка дискриминация на основата на увреждане и е, следователно, в нарушение на чл. 6 (2) от Конституцията и горесцитираното международно право.⁹⁷

13. На основание гореизложеното моля, Съдът да се произнесе, със законните последици, че оспорваната разпоредба на чл. 41, ал. 2 ЗМСМА съставлява нарушение на Конституцията и международните норми на чл. 2 (1), чл. 25 и чл. 26 МПГПП, чл. 3 П1/ЕКПЧ и чл. 14 ЕКПЧ, и чл. 5 (1.с) МКПВФРД.


адв. Маргарита Илиева,
Програма за защита от
дискриминация,
Български хелзински комитет

⁹⁵ Тази приблизителна оценка е въз основа на данните, събирани от редовния дългогодишен мониторинг на положението на хората с увреждания и на етническите малцинства, осъществяван от Български хелзински комитет.

⁹⁶ Вж. по-горе параграфи 5-7.

⁹⁷ Чл. 2 и чл. 26 МПГПП, и чл. 14 ЕКПЧ забраняват дискриминацията на основата на увреждане, доколкото забраняват дискриминацията на основата на, съответно, “всякакви други признаци” и “друг някакъв признак”.