



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

---

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

от

Министерския съвет на Република България

по

конституционно дело № 4 за 2011 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,  
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 24 февруари 2011 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 4 за 2011 г., образувано по искане на 53 народни представители от 41-ото Народно събрание за установяване противоконституционност на разпоредби от Изборния кодекс (ДВ, бр. 9 от 2011 г.), както и на несъответствието им с общопризнатите норми на международното право и с международни договори, по които Република България е страна.

Текстовете са оспорени като нарушаващи конституционните принципи на демократизма и правовата държава (Преамбюла на Конституцията, чл. 1, ал. 2 и 3, чл. 4, ал. 1, чл. 5, ал. 4, чл. 6, ал. 2, чл. 10, 11, 25, 26, 42, 120 и 138 от Конституцията, както и като противоречащи на Всеобщата декларация за правата на човека, Пакта за политическите и гражданските права и Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи.

Народните представители оспорват:

- уредбата на т. нар. уседналост като предпоставка за упражняване на активното избирателно право в изборите за членове на Европейския парламент от Република България и в местните избори (чл. 3, ал. 2 - 5 от Изборния кодекс), както и самото понятие за уседналост ( § 1, т. 1 - 6 от кодекса);

- изискванията за кандидатите за евродепутати, общински съветници и кметове за уседналост, както и да нямат гражданство на държава, която не е членка на Европейския съюз (чл. 4, ал. 3 - 6 от кодекса);

- разпоредбите относно конституирането и правомощията на Централната избирателна комисия (ЦИК), определени като силно политизирани (чл. 23, ал. 2, чл. 25, ал. 1, т. 6 от кодекса);

- липсата на съдебно обжалване за някои от актовете на ЦИК, включително на методиките за определяне на изборния резултат (чл. 26, ал. 8 във връзка с чл. 26, ал. 1, т. 3 и т. 27 от кодекса);

- уредбата на гласуването извън страната (чл. 44, ал. 2, чл. 74, ал. 2, т. 1 и 2 и чл. 166, ал. 5 и 6 от кодекса) и на експерименталното гласуване по електронен път (§ 11 от кодекса);

- изискването за внасяне на безлихвен депозит от кандидатите на президентските избори и на изборите за членове на Европейски парламент (чл. 78 и 79 от кодекса);

- възможността за оспорване законността на изборите за членове на Европейския парламент (чл. 264, ал. 1 от кодекса);

- Преходните и заключителните разпоредби, свързани с изменения в други закони - увеличаване на минималния брой жители за образуване на кметство (§ 16 и 18 от кодекса), съответно за избор на кмет, намаляване броя на общинските съветници, отпадане на прекия избор на районните кметове, въвеждане на лимити за броя на заместник-кметовете (§ 19 от кодекса).

**1. Относно изискването за уседналост.**

Народните представители твърдят, че въвеждането на изискване за уседналост при упражняване на активното избирателно право надхвърля конституционната рамка, тъй като чл. 3, ал. 2 - 5 от Изборния кодекс (ИК) противоречат на чл. 42 от Конституцията, в който „изчерпателно са изброени условията и ограниченията за упражняване на активно избирателно право при произвеждане на избори за държавни и местни органи на власт и на допитвания до народа”. Те считат, че не е допустимо и в § 1 от Допълнителните разпоредби (ДР) да се определят 5 различни понятия за уседналост, а не едно общо, и това противоречи на принципите на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията). При прилагане разпоредбите на чл. 3, ал. 4 и 5 във връзка с § 1,

т. 4 от ДР може фактически да бъдат лишени от изборително право група граждани поради невъзможност да бъдат включени в някой изборителен списък, което е нарушение на чл. 26, ал. 1 и чл. 10 от Конституцията, чл. 7 и чл. 21, ал. 3 от Всеобщата декларация за правата на човека, чл. 14 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ) и чл. 25в от Международния пакт за граждански и политически права - противоречие с чл. 5, ал. 4 от Конституцията.

В чл. 4, ал. 1 от Конституцията е уреден принципът на правовата държава като водещо начало на съвременната държава. Той е развит в същата разпоредба, като е прокламирано, че България „се управлява според Конституцията и законите на страната“. В теорията няма общовалидно, абсолютно очертано съдържание на понятието „правова държава“. Приема се, че това понятие включва принципите за правна сигурност и за справедливост, които се проявяват по различен начин в различните правни отрасли. В искането на народните представители няма конкретни аргументи за нарушаването на този принцип, а позоваването на него е по-скоро субсидиарно във връзка с претендираните нарушения на други конституционни разпоредби.

Правото на българския гражданин да участва в избора за държавни и местни органи е от категорията на основните му права - чл. 42 от Конституцията (Решение № 3 от 1998 г. на КС на РБ по к. д. № 1 от 1998 г., Решение № 8 от 2001 г. на КС на РБ по к. д. № 10 от 2001 г., Решение № 9 от 2007 г. на КС на РБ по к. д. № 7 от 2007 г. и Решение № 12 от 1999 г. на КС на РБ по к. д. № 12 от 1999 г.). То е в основата на плуралистичната държава. Активното изборително право според конституционния текст се отнася до изборите за държавни и местни органи и участие в допитвания до народа. Макар и в Конституцията да не е изрично записано, то се отнася и до произвеждането на избори за евродепутати.

Ограничаването на активното изборително право е допустимо в определените от Конституцията рамки (наличие на възрастова граница, изтърпяване на наказание лишаване от свобода, поставените под запрещение). Но това са изключения, отнасящи се до упражняването на правото. В този смисъл са и аргументите, използвани по други поводи в някои конституционни решения (Решение № 1 от 2009 г. на КС на РБ по к. д. № 5 от 2009 г. и Решение № 8 от 2001 г. на КС на РБ по к. д. № 10 от 2001 г.).

В доктрината не се приема, че това са специални конституционни ограничения на активното изборително право. Първото ограничение произтича от невъзможността лицата под запрещение да формират самостоятелно волеизявление както в публичното, така и в частното право, а второто ограничение - до фактическата невъзможност на лицата, изтърпяващи наказание лишаване от свобода, да участват в изборите, които следва да са свободни и в

пряк, и в преносен смисъл, т. е. не могат да се формират избирателни секции в местата за изтърпяване на това наказание.

Наред с тези ограничения са допустими и други фактически ограничения и те са прилагани както в нашата държава, така и в световен план. Едно от тях е изискването за уседналост и то съществува във всички европейски изборни законодателства, съответно е допустимо и според общностното право, изразено в някои директиви. В случая не се касае за ограничаване на активното избирателно право, а за изискване, което да гарантира заинтересоваността на лицето към проблемите на съответната териториална, политическа и социална общност - държава, община или международно обединение, както и неговата принадлежност към тях. Не е възможно по друг начин да се определи подобна връзка освен чрез критериите за местоживеене. Наистина, постоянният и настоящият адрес са формалните белези за наличието на тази връзка, но само чрез тях по законоустановения начин може да се определи фактическото положение. Всеки друг начин (периодично регистриране, проверки, проследяване и пр.) излиза извън рамките на правовата държава, личната неприкосновеност на лицата, свободния им избор на местожителство, свободното им предвижване в рамките на страната и в Европейския съюз, упражняването на правото им на труд.

Подобно тълкуване дава и Конституционният съд в Решение № 3 от 2001 г. по к.д. № 16 от 2000 г. относно съдържанието на понятието „живеене“ по повод на конституционното изискване кандидатът за президент да е „живял последните пет години в страната“. Той приема, че в тази хипотеза „живеене“ за определен период от време в страната означава фактически и трайно пребиваване на територията на страната през повече от половината за всяка от петте години, предхождащи датата на избора, като за живеене в страната по смисъла на чл. 93, ал. 2 от Конституцията се приема и престоят в чужбина за времето, в което български гражданин е изпратен там от българската държава. В мотивите към същото решение Конституционният съд приема, че живеенето представлява фактическото пребиваване на определена територия за един относително продължителен период, в който лице трайно се е установило на тази територия. Признакът трайност характеризира връзката на лицето с това място чрез установяване на лични връзки (семейство, родители) или професионални връзки (месторабота). Към този фактически критерий редица нормативни актове могат да добавят формално юридическите критерии като местожителство, адресна регистрация и да свързват с тях различни правни последици.

От тази позиция определенията по § 1, т. 1 - 5 от ИК са конституционносъобразни, тъй като не противоречат на норми от Конституцията и на норми от международни договори, по които Република България е страна, и са в съответствие с практиката на Конституционния съд. В тях са използвани

формалните критерии за адресна регистрация по постоянен и настоящ адрес на територията на Република България, определени в чл. 93 и 94 от Закона за гражданската регистрация, или адрес на пребиваване в друга държава - членка на Европейския съюз, определен в § 1, т. 6 от ДР на ИК.

В чл. 32, ал. 2, т. 3 от Указ № 883 за прилагане на Закона за нормативните актове (УПЗНА) изрично е определено, че в допълнителните разпоредби се включват „обяснения на думи или изрази, които се употребяват многократно в нормативния акт или чието обяснение не е възможно да се даде в съответния текст”. Тази разпоредба е свързана с правно-техническото оформяне на нормативните актове и поясняване на съдържанието на използваните в тях термини. Нито в теорията, нито в практиката има изискване едно понятие да бъде определено еднократно и това да е валидно за всички нормативни актове. Дори напротив, именно чрез допълнителните разпоредби се допуска да се въвеждат определения на понятия, валидни само за дадения нормативен акт. В случая с § 1, т. 1 - 5 от ДР на ИК не се въвеждат различни понятия за уседналост, в ИК дори не се използва този термин. В него с препратки за прилагане за конкретни разпоредби от основния текст на ИК се дават пояснения на цели изрази, свързани със срок на пребиваване - „живял ... в” или „живял най-малко ... в”. Тези разпоредби изцяло съответстват на изискването на УПЗНА, тъй като обяснението на цитираните изрази не е възможно да се даде в съответния текст, то би го натоварило редакционно и смислово и би го направило неразбираем. В случая става въпрос за правна техника и редактиране на нормативния акт и това не е в противоречие с никоя от посочените по-горе конституционни разпоредби.

В искането се твърди, че има група лица, които са лишени от изборително право при прилагането на § 1, т. 4, тъй като те не могат да бъдат включени в никакви изборителни списъци и по тази причина се нарушава чл. 26, ал. 1 от Конституцията. Не е посочено обаче в кои случаи може да се стигне до това. Според конституционната разпоредба гражданите на Република България, където и да се намират, имат всички права и задължения по тази Конституция. Конституционният съд в Решение № 14 от 1992 г. по к. д. № 14 от 1992 г. по повод на тълкуване на чл. 6 от Конституцията приема, че равенството пред закона е формулирано като основно право на гражданите и е конкретизирано в редица конституционни разпоредби, като е отнесено към определени права и свободи, в случая и към равенството според местонахождението - чл. 26 от Конституцията. В искането е използвана неточна интерпретация на разпоредбата за равенство според местожителството, тъй като Конституцията не използва този термин. Атакуваната разпоредба на ИК не съдържа никакви ограничения на изборителното право според местонахождението. В случая обаче не става въпрос за ограничаване на изборителното право според местонахождението, а за правна уредба в ИК на правото на лицето да бъде включено в определен

избирателен списък, т. е. не дали, а в кой списък то ще бъде включено, и това зависи от неговото местонахождение. Този въпрос има отношение към организацията на изборите, а не към упражняване на избирателното право.

Аргументите от цитираните разпоредби от международни договори, по които Република България е страна, не подкрепят твърденията на вносителите. Тези норми са твърде общи и принципни. Те намират съответното развитие в националните конституции и всички аргументи, изложени по-горе, за липса на противоконституционност на атакуваните разпоредби от ИК се отнасят и за тях.

В искането не са приведени никакви аргументи за противоконституционност на разпоредбите на § 1, т. 6 - 20, поради което считаме тази част от искането на народните представители за необоснована и неотнормирана към делото.

**2. Относно изискванията за кандидатите за евродепутати, общински съветници и кметове за уседналост, както и да нямат гражданство на държава, която не е членка на Европейския съюз (чл. 4, ал. 3 - 6 от ИК)**

В искането се твърди, че изискванията за уседналост и за липса на гражданство в държава, която не е членка на Европейския съюз (ЕС), по отношение на кандидатите за евродепутати, общински съветници и кметове са нарушение на чл. 4, ал. 1, чл. 5, ал. 4, чл. 10, чл. 25, чл. 26, ал. 1 и чл. 42 от Конституцията и на посочените в първата част на искането международни договори.

Част от посочените вече аргументи против тезата за противоконституционност на разпоредбите на ИК относно уседналостта могат да се релевират и в тази хипотеза.

В Решение № 1 от 2010 г. на КС на РБ по к. д. № 14 от 2009 г. се приема, че Конституционният съд многократно е разглеждал от различни аспекти същността на принципа за равенството пред закона (чл. 6, ал. 2 от Конституцията) и неговите проявления, нормирани в отделни конституционни разпоредби - чл. 10, чл. 46, ал. 2, чл. 47, ал. 3 и др. Така в правното пространство са се обособили "полета на равенство", в които прилагането на принципа за равенство има своя специфика и индивидуализация.

В Конституцията са въведени редица ограничения по отношение на пасивното избирателно право - например за народни представители по чл. 65, ал. 1 и за президент по чл. 93, ал. 2. По повод на изискването за уседналост относно кандидатите за президент Конституционният съд приема, че такова ограничаване не е чуждо на различните правни системи. Всяка държава с оглед особеностите на нейното обществено-политическо и икономическо развитие

поставя своите изисквания към кандидата за президент и се позовава на редица примери - Решение № 3 от 2001 г. по к. д. № 16 от 2000 г.

По отношение на гражданството в случая следва да се има предвид доктринерното определение за гражданство, като връзката на едно лице с определена държава, която се създава по рождение или по натурализация. В случая ограниченията в ИК са само по отношение на лица, които имат двойно гражданство и второто гражданство е в държава извън рамките на ЕС.

В ИК изискванията за гражданство са синхронизирани с членството на България в ЕС. Те са в пълно съответствие с изискванията на чл. 42, ал. 3 от Конституцията, като са уредени произвеждането на избори и за членове на Европейския парламент и участието на граждани на Европейския съюз в избори за местни органи. Те са в пълно съответствие и с Директива 93/109/ЕО от 6 декември 1993 г., с която се определят подробни условия за упражняване правото на глас и кандидатиране в избори за Европейския парламент от граждани на Съюза, които пребивават в държава членка, на която не са граждани (ОВ, бр. С 329, 06.12.1993 г.) и с Директива 94/80/ЕО от 19 декември 1994 г., определяща подробните условия, при които гражданите на Съюза, пребиваващи в държава членка, чиито граждани не са, упражняват правото си да избират и да бъдат избирани по време на общински избори (ОВ, № С 323, 21.11.1994 г.). В преамбюлите на директивите е отбелязано, че една от задачите на ЕС е да организира по начин, показващ близостта и солидарността, отношенията между народите на държавите членки, но също и да засили защитата на правата и интересите на гражданите на неговите държави членки чрез въвеждането на гражданство на Съюза съгласно Раздел II от Договора за Европейския съюз, съответно на съвкупността от права, които то поражда. Така в Директива 94/80/ЕО изрично е постановено, че „независимо от това дали са или не са граждани на държавата членка, в която пребивават, лицата могат да упражняват в тази държава изборителното си право по време на общински избори при същите условия, включително и тези, свързани с продължителността и доказването на пребиваването...”. Аналогична разпоредба се съдържа и в Директива 93/109/ЕО. Директивите препращат към националното законодателство относно изискванията за уседналост. Съответно се приема, че гражданите на държава - членка на ЕС, участват в изборите при същите условия и изисквания, каквито са предвидени в закон за гражданите на държавата, в която се произвеждат изборите (чл. 3 и 5 от Директива 93/109/ЕО и чл. 3 от Директива 94/80/ЕО). Това се отнася и до пасивното изборително право (чл. 3 от Директива 93/109/ЕО и чл. 6 от Директива 94/80/ЕО).

Така при упражняване както на активното, така и на пасивното изборително право въвеждането на изисквания за гражданство само на държави - членки на ЕС, и за уседналост е в пълно съответствие с разпоредбите на

законодателството на ЕС. Това съвсем не се счита от никоя от държавите членки за нарушение на избирателни права, нито на цитираните по-горе международни договори, които са ратифицирани от тях.

Нещо повече, в директивите се предвижда, че държавите членки могат да въвеждат изисквания в своето законодателство само собствените им граждани да могат да заемат определени длъжности на ръководител, заместник или член на ръководния колективен орган на изпълнителната власт на основна единица на местното управление (чл. 5, ал. 3 от Директива 94/80/ЕО).

При тълкуване на волята на законодателя за въвеждане на ограничения за упражняването на пасивно избирателно право за граждани на държави извън ЕС е необходимо да се има предвид и същността на мандата на членовете на Европейския парламент, на общинските съветници и на кметовете. Принципно в Конституцията и в законодателството няма единно понятие за мандат и мандатност. То се извежда в теорията и най-общо се приема, че с мандата електоратът предоставя на определени лица конкретни правомощия за определено време, чрез които те осъществяват публична власт от негово име и го представляват в съответните колективни органи на тази власт. В Решение № 13 от 2010 г. на КС на РБ по к.д. № 12 от 2010 г. се приема, че „мандатността е въведена в Конституцията и е относима за законодателната, изпълнителната и съдебната власт за осъществяване на предоставените властнически правомощия по изпълнение на държавната политика в определена област на обществените отношения”. Мандатът е и политическа категория и при представителната демокрация чрез изборността и съобразно избирателната система влияе върху мандата на държавните органи. От тази гледна точка е напълно обосновано участието на избраните от съответната държава членове на Европейския парламент, съответно избраните от жителите на съответната община общински съветници и кметове, да са съпричастни с интересите на своите избиратели, да ги познават и да ги отстояват в съответните колективни органи на публичната власт. То е в пълно съответствие с принципите на местното самоуправление. Така според чл. 2 на Европейската харта за местното самоуправление, ратифицирана със закон, приет от 37-ото Народно събрание на 17.03.1995 г. „местно самоуправление се разбира като правото и реалната възможност за местните общности да регулират и да управляват в рамките на закона, на тяхна отговорност и в интерес на тяхното население, съществена част от обществените дела. Това право се упражнява чрез съвети или събрания, чиито членове са избрани чрез свободни, тайни, равни, преки и общи избори и които могат да имат изпълнителни органи, които отговарят пред тях”. Съответно в преамбюла на Директива 93/109/ЕО изрично е отбелязано, че националното законодателство следва да създаде еднакви предпоставки за избиране на членове на Европейския парламент само на граждани на държавите - членки на ЕС, в



съответствие с разпоредбите на член 138, параграф 3 от Договора за ЕО, който предвижда създаването на единна процедура за тези избори във всички държави членки.

Всичко това аргументира не само необходимостта, но преди всичко конституционносъобразността на изискванията за уседналост, както и за гражданство само в рамките на ЕС при упражняване на пасивното изборително право.

Недоумение буди включеното към тази група въпроси искане за обявяване на противоконституционност и на чл. 1 от ИК. По отношение на него не са представени никакви аргументи. Разпоредбата съответства изцяло на изискванията на ЗНА и УПЗНА за определяне на предмета и обхвата на всеки нормативен акт в неговата начална разпоредба. Принципно считаме, че ако се твърди противоконституционност на тази разпоредба, би следвало да се счита за противоконституционен и целият нормативен акт, в случая ИК, тъй като той детайлизира това, което е определено като предмет на правна уредба в чл. 1 от кодекса.

### **3. Относно разпоредбите за конституирането и правомощията на Централната изборителна комисия (ЦИК) (чл. 23, ал. 2 и чл. 25, ал. 1, т. 6 от ИК)**

В искането на народните представители се оспорват разпоредби относно конституирането и правомощията на ЦИК и по-специално назначаването на председателя на ЦИК по предложение на най-голямата парламентарно представена партия (чл. 23, ал. 2 от ИК) и възможността за предсрочното му отзоваване от предложилата го партия или коалиция от партии (чл. 25, ал. 1, т. 6 от ИК). Счита се, че те противоречат на Преамбюла и на чл. 1, ал. 2 от Конституцията.

В случая не се прави разлика между органите на държавна власт и ЦИК, която не е конституционно определен орган, не осъществява властнически функции и има временен характер и функции. Тя се създава само и единствено във връзка с организирането и произвеждането на избори. Конституирането на ЦИК не е чрез упражняване на изборителното право на гражданите. Особеното място на ЦИК извън системата на държавните органи не веднъж е подчертавано както в теорията, така и в решения на Върховния административен съд по повод на обжалване на решения на тази комисия във връзка с изборите. Следователно в случая нейното конституиране не може да се счита като проявна форма на народовластието и няма отношение към Преамбюла и конституционната разпоредба на чл. 1, ал. 2. Назначаването на комисията според съществуващата практика и в съответствие с Конституцията от 1991 г. е с указ на президента на републиката за срок 5 години след консултации и по предложение на

парламентарно представените партии и коалиции от партии. В този смисъл е и разпоредбата на чл. 23, ал. 1 от ИК, като е добавено, че консултации се провеждат и се вземат предвид предложенията и на партиите и коалициите от партии, които имат членове на Европейския парламент, но не са парламентарно представени. Тази разпоредба не е сметена за политизирана и не е атакувана за противоконституционна.

Всеки закон е отражение на определена политическа воля, изразена чрез народните представители в Народното събрание при приемането му. Наред с това той отразява и съществуващата практика към момента. Ако се направи преглед на назначаването на ЦИК при предходното законодателство, това реално се осъществява и без да е вписано в закона предвид разпределението на представителите на различните политически партии в нея. Наред с това следва да се отбележи, че председателят на ЦИК не е едноличен орган, нито има никакви специални правомощия, които да поставят комисията в зависимост от неговите решения. Той има по-скоро организационна компетентност и във връзка с това е напълно логично да бъде назначаван по предложение на най-голямата парламентарно представена партия или коалиция от партии. Същевременно няма никакво изискване той да е непременно член на тази партия, което допуска възможността за предложение на консенсусна кандидатура. Освен това в същата ал. 2 на чл. 23 от ИК е предвидено всяка парламентарно представена партия или коалиция от партии да има по един заместник-председател в ЦИК и това също не се приема от народните представители като политизиращ елемент.

Въпросът за отзоваването по чл. 25, ал. 1, т. 6 от ИК е свързан с начина на конституиране на ЦИК. Ако в нея се включват представители на парламентарно представените партии и коалиции от партии и на партиите и коалициите от партии, които имат членове на Европейския парламент, но не са парламентарно представени, тези лица формират определена квота. Така в чл. 23, ал. 7 изрично е предвидено, че парламентарно представените партии и коалиции от партии правят предложение за общо 19 членове на ЦИК, като при назначаването на състава на ЦИК се запазва съотношението между парламентарно представените партии и коалиции от партии, като се използва методът на най-големия остатък. Във връзка с това ако са налице основания за отзоваване, логично е то да бъде по искане на партията, която е издигнала кандидатурата на съответния член на ЦИК. Не бива да се забравя, че участието на представители на партиите в ЦИК е свързано и с контрола върху провеждането на изборите по начин, който да дава възможност на всички партии да участват в избирателния процес и да защитават своите интереси и права, ако в изборната процедура има нарушения.

По този въпрос и предвид особения статут на ЦИК не може да се открие пряко противоречие с никоя конституционна разпоредба. В случая законодателят е изразил своята преценка за целесъобразност.

**4. Относно липсата на съдебно обжалване за някои от актовете на ЦИК, включително методиките за определяне на изборния резултат (чл. 26, ал. 8 във връзка с чл. 26, ал. 1, т. 3 и т. 27 от ИК)**

Народните представители считат, че липсата на съдебно обжалване на методическите указания по чл. 26, ал. 1, т. 3 от ИК и на методиките за определяне на изборния резултат по чл. 26, ал. 1, т. 27 от ИК противоречат на чл. 1, ал. 2 и 3 и чл. 120 от Конституцията и на цитираните в искането международни договори.

В тази си част искането е твърде абстрактно и необосновано. Посочени са само две от множеството решения, които приема ЦИК, а се иска обявяването на противоконституционност на цялата разпоредба на чл. 26, ал. 8 от ИК. Това поставя въпроса дали намерението на народните представители е чрез атакуване на две разпоредби да поставят въпроса за съдебния контрол върху всички актове на ЦИК. В тази посока обаче липсва аргументация.

Както беше посочено по-горе, ЦИК има особен статут на временен орган със специална компетентност по провеждането на изборите. Тя не взема решения във връзка с упражняването на изборителното право, не е държавен орган и не осъществява властнически функции. Нейната дейност е свързана изцяло с техническата организация и провеждането на изборите. По тази причина законодателят е направил разграничаване в актовете, които се приемат от ЦИК и могат да имат значение за упражняването на изборителните права и тези от тях, които са само с организационен характер. Така в чл. 26, ал. 8 се предвижда обжалваемост само на изрично предвидените решения на комисията и те са от първата група актове. По аргумент от противното на чл. 26, ал. 8 (който въвежда обжалваемост на решенията по чл. 26, ал. 1, т. 10, 11, 12 и 13, ал. 2, т. 5 и 6, ал. 3, т. 4 и 5, ал. 4, т. 6 и 7 и ал. 5, т. 2) всички други решения спадат към втората група и са необжалваеми. Няма основание само тези по т. 3 и 27 да се причисляват към първата група и да се отграничават от другите необжалваеми решения. Методическите указания са с организационен характер, а методиките за изчисляване на изборния резултат са създадени въз основа на математически модели и имат единно приложение за всички партии за съответните избори. До момента също е съществувала подобна практика и тя не е атакувана за противоконституционност.

**5. Относно уредбата на гласуването извън страната (чл. 44, ал. 2, чл. 74, ал. 2, т. 1 и 2 и чл. 166, ал. 5 и 6 от ИК) и на експерименталното гласуване по електронен път (§ 11 от ИК )**

Народните представители считат, че разпоредбите относно гласуването с интегрална бюлетина, т.е. без имена на кандидатите и без преференциален вот по чл. 166, ал. 5 и 6 от ИК, начинът на образуване на избирателните секции по чл. 74, ал. 2, т. 1 и 2 и изискването на активната регистрация на избирателите извън страната по чл. 44, ал. 2 противоречат на разпоредбите на Конституцията относно избирателното право и равноправието на гражданите в страната и в чужбина при упражняване на конституционните им права.

Основната причина за възприетото законодателно решение е, че след като не се създава отделен изборен район в чужбина, на практика не е възможно да се гласува с преференции. Наред с това следва да се отбележи, че част от посочените разпоредби са с организационен характер и са обект на преценка на законодателя за целесъобразност. Те са резултат и от обобщените анализи за гласуването в чужбина до момента. Наистина, в ИК се правят разлики за гласуването в страната и в чужбина, но това е характерно за всички избирателни закони. Именно като израз на равенството на гражданите при упражняване на конституционните им права в страната и в чужбина е липсата на диференциация при гласуването в държави, в които има значителен брой български граждани, и такива, в които те са по-малобройни. Интегралното гласуване е обусловено и от спецификата на предизборната кампания, която не може да се разпростре в чужбина освен по електронен път, което не дава възможност за пълно разгръщане на избирателната система в чужбина.

Във връзка с това при обсъждане на вето на президента на републиката, наложено върху тези разпоредби от ИК, и във връзка с тяхното повторно гласуване в Народното събрание е подчертана позицията на съда в Страсбург, че избирателното право, прокламирано в чл. 3 от Допълнителния протокол към ЕКПЧ, не е абсолютно и може да бъде ограничавано от държавите - страни по конвенцията. Въвеждането на изискване за уседналост, както и на специфични правила за гласуване в чужбина е мотивирано от това, че лицата, които не живеят в страната, не са толкова пряко и трайно засегнати от проблемите в нея и са по-слабо осведомени за тях; кандидатите в изборите имат по-труден достъп до лицата, които не живеят в страната, за да представят различните въпроси в хода на предизборната кампания и да гарантират свободно изразяване на мнението на избирателите; връзката между активното избирателно право и участието в дейността на избраните органи също е по-слаба.

В искането се оспорва и експерименталното гласуване по електронен път, като се твърди че с § 11 се нарушава принципът на тайно гласуване според чл. 10 от Конституцията. Подкрепяме аргументите, с които в Народното събрание е взето отношение и по въпроса за конституционосъобразността на т. нар. „електронно гласуване”. При анализ на разпоредбите относно него може да се приеме, че то отговаря на нуждите и изискванията на съвременното информационно общество, неговото внедряване и използване представлява обективна необходимост и следва практиката на много други държави. В ИК са предвидени механизми при гласуването по електронен път чрез интернет да не се установява връзка между самоличността на избирателя и съдържанието на подадения от него глас, за да се гарантира тайната на вота. При анулиране на гласуването чрез интернет в случаите, когато се гласува в изборния ден в избирателна секция, тайната на вота няма да се разкрива, тъй като това ще бъде вписано в техническото задание, определено от ЦИК по § 11, ал. 3. В ал. 19 на същия параграф е предвидено, че при нарушаване тайната на вота на подадените в електронната избирателна урна електронни гласове за недействителни ще се обявяват гласовете в електронната избирателна урна. Следователно няма основание за обявяване на противоконституционност на тези разпоредби поради нарушаване на тайната на вота. Разпоредбите на ИК в тази им част са съобразени и с основните принципи, залегнали в Кодекса за добрите практики по изборните въпроси, приет от Европейската комисия за демокрация чрез право, по-известна като Венецианската комисия, през 2002 г., за всеобщо, равно, свободно, тайно и пряко избирателно право.

#### **6. Относно изискването за внасяне на безлихвен депозит от кандидатите на президентските избори и на изборите за членове на Европейски парламент (чл. 78 и 79 от ИК)**

Народните представители считат, че с разпоредбите на чл. 78 и 79 от ИК за внасяне на депозит за участие във всеки от изборите за народни представители, за президент и вицепрезидент на републиката и за членове на Европейския парламент от Република България са израз на имуществен ценз за партиите, инициативните комитети и за кандидатите, а също и че по чл. 79, ал. 2 се стига до конфискация на депозитите.

Атакуваните разпоредби нямат пряко отношение към цитираните в искането чл. 6, ал. 2, чл. 10 и чл. 11 от Конституцията. Те не са израз на дискриминация по отношение на гражданите при упражняване на избирателното им право, защото не изискват внасяне на никакви суми от тях. От друга страна, депозитът не накърнява и политическия плюрализъм при осъществяване на политическия живот в страната, съответно при провеждането на избори, защото той се изисква от всички партии и инициативни комитети, които участват в изборите за народни представители, за президент и вицепрезидент на

републиката и за членове на Европейския парламент. Той не се изисква при местните избори. Въвеждането му е свързано с преценка за сериозността на участието на партиите и инициативните комитети в изборите. Участието в избори не е обикновена ежедневна дейност. Тя изисква финансиране на предизборна кампания и наличието на депозита и изискванията за възстановяването му могат да се считат като бариера за недобросъвестно участие в изборите на лица, които не могат да съберат вота дори на минимален брой избиратели. Размерът му съвсем не е във величина, която да изисква особени финансови ресурси за участие в изборите. Освен това става въпрос за възвръщаеми средства (самото наименование на вноската е депозит, т.е. влог по сметка в Българската народна банка), като редът за това е определен в чл. 79, ал. 2. Подобна практика съществува не само в публичното право, но и в частното право при участие в търгове, конкурси и др., и тя е възприета в световен мащаб.

**7. Относно възможността за оспорване законността на изборите за членове на Европейския парламент (чл. 264, ал. 1 от ИК)**

Народните представители считат, че разпоредбата на чл. 264, ал. 1 от ИК противоречи на чл. 149, ал. 2 от Конституцията, тъй като оспорването на резултатите от изборите за членове на Европейския парламент не е предвидено като правомощие на Конституционния съд и то не може да бъде въведено със закон.

Разпоредбата на Конституцията гарантира обхвата на компетентността на Конституционния съд и самият съд нееднократно се е позовавал на нея при преценката на различни закони за конституционносъобразност. В случая обаче следва да се има предвид, че от приемането на Конституцията през 1991 г. до включването на България като член на ЕС ситуацията значително е променена. Самият Конституционен съд въз основа на своята практика следва да прецени дали да възприеме разширително тълкуване на своите правомощия и да даде възможност за оспорване на резултатите от изборите за Европейски парламент пред него или да остави тези резултати без възможност за оспорване.

**8. Относно увеличаването на минималния брой жители за образуване на кметство (§ 16 и 18 от ИК), съответно за избор на кмет, отпадане на прекия избор на районните кметове (§ 19 от ИК) и намаляване броя на общинските съветници и въвеждане на лимити за броя на заместник-кметовете (§ 19 от ИК)**

В искането лаконично е отбелязано, че с §16 и 18 от ПЗР на ИК са в противоречие с преамбюла на Конституцията и с чл. 6, ал. 2 и 11 от Конституцията.

Оспорването на минималния брой жители за образуване на кметство, съответно за пряк избор на кмет, не е аргументирано. Става въпрос за промяна на този минимален брой от 100 на 350 жители, като народните представители не считат, че определянето на каквато и да е граница е противоконституционно, а само че завишаването ѝ е такова. Преценката на този въпрос е по целесъобразност. При анализ на законодателството може да се отбележи, че законодателят вече многократно е променял позицията си, като в различни периоди от време прекият избор за кмет на населено място е обхващал населени места с над 100 души (1995 г.), над 500 души (1999 г.), над 250 души (2003 г.) и над 150 души (2007 г.), т.е. няма утвърдена стабилна законодателна практика по този въпрос. Може да се приеме, че изменението е съобразено с административно-териториалното деление на страната и цели да се стабилизира фигурата на работещия кмет на населеното място, избран от трудово активно население. При приемането на съответните разпоредби в Народното събрание е отбелязано, че прекият избор на кметове на кметства с население над 350 души няма да повлияе върху избирателната активност на населението, живеещо в по-малките населени места, тъй като тези избиратели са достатъчно мотивирани да гласуват за общински кмет и съветници, които формират политиката в техните населени места.

Народните представители атакуват и премахването на прекия избор на районни кметове в София и останалите градове с районно деление. Това обаче е възстановяване на една предходна уредба по Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА), която не е атакувана за противоконституционност. Логиката на реформата е, че след като не се предвижда създаване на районни общински съвети, кметовете на райони не са напълно идентични с кметовете на кметства. Те изпълняват решенията на съответния общински съвет и следва да носят отговорност пред него както и кметът на общината.

Тези въпроси са разисквани подробно от Конституционния съд в Решение № 12 от 1999 г. по к. д. № 12 от 1999 г. във връзка с изменения в ЗМСМА. Конституционният съд счита, че конституционно определените административно-териториални единици в България са общините и областите - чл. 135, ал. 1, изречение първо от Конституцията. От своя страна общината може да се дели на съставни административно-териториални единици, но тази възможност за избор е предоставена на законодателя - чл. 135, ал. 1, изречение второ и чл. 135, ал. 2 от Конституцията, и съответно със закон по силата на конституционната делегация са създадени районите в София, Пловдив и Варна. Органите на района не са конституционно предопределени и от законодателя зависи какви да бъдат те и как да се формират. Конституционният съд приема, че с това не се накърняват и изискванията за местното самоуправление според Конституцията.

Съгласно чл. 136, ал. 1, изречение второ от Конституцията един от механизмите за участието на гражданите в управлението на общината е чрез избраните от тях органи на местното самоуправление, какъвто е общинският съвет. И ако общинският съвет е органът на местното самоуправление, който задължително се избира от населението на общината, кметът на общината е институция, упражняваща изпълнителната власт в системата на местното самоуправление, без да е част от структурата на централната изпълнителна власт - чл. 139, ал. 1, изречение първо от Конституцията. Затова изборът за приложимия способ - дали кметът на общината ще се избира пряко от избирателите, или от общинския съвет, Конституцията е предоставила на законодателя. Това е конституционната рамка от изисквания спрямо местното самоуправление. А след като кметът на общината може да се избира алтернативно пряко от населението или от общинския съвет, по аргумент за по-силното основание изборът на кмет на район съвсем конституционно съобразно може да се извърши от общинския съвет. Жителите на района са жители и на общината и те упражняват своето активно избирателно право, като избират съветниците в общинския съвет, които от своя страна ще изберат кмета на района. В случая има избор на кмет, опосреден от избрания от населението местен орган на самоуправление, какъвто е общинският съвет. Именно вотът на живеещите в общината ще определи мнозинството в общинския съвет, което вече ще се отрази при избора на районен кмет.

В същото конституционно решение по повод на кметския заместник за населените места с малък брой жители жители (недостатъчен според закона, за да се обособят в отделно кметство), който се избира от общинския съвет на общината, към която се числи съответното населено място, Конституционният съд разглежда критерия за численост на жителите на общината и във връзка с отпадането на прекия избор на кмет на тези населени места. Като се позовава на аргументите за отпадането на прекия избор за районни кметове по аргумент на по-силното основание и за тези случаи, той приема, че „Правото на жителите на "малкото населено място" да участват в избори за местни органи, конституционно утвърдено в чл. 42, ал. 2 от Конституцията, не е накърнено. Освен в изборите за общински съвет на общината, към която се числи малкото населено място, неговите жители участват и в пряк избор за кмет на същата община. Следователно те избират своите органи на местното самоуправление и никой от тях не е лишен от равно и пряко избирателно право с тайно гласуване по чл. 10 от Конституцията за конституционно утвърдените местни органи на управление”. Съдът приема, че окрупняването на кметствата с минимални изисквания от броя на населението в тях, е законодателно решение, което не противоречи на Конституцията. Тя не урежда изрично кметството като териториална единица или като орган на местното самоуправление. Само общината е обявена от чл. 136, ал. 3 от Конституцията за юридическо лице,



поради което в нея е концентрирана икономическата основа на местното самоуправление. Следователно липсата на самостоятелна икономическа основа в кметството намалява неговото значение като реално обособена единица на местното самоуправление.

Няма достатъчна аргументация за противоконституционност и по отношение на разпоредбите на § 19 от ИК, с които народните представители считат, че се намалява броят на общинските съветници и се въвеждат лимити за броя на заместник-кметовете. Считаме, че посочените разпоредби имат характер на решения по целесъобразност. От една страна, пропорционалното определяне на броя на общинските съветници, съответно на броя на заместник-кметовете според числеността на населението в дадена община, съответства на критериите за представителност по отношение на общинските съветници и критериите за обема на работа, както и за необходимостта от специализацията и оперативността на заместник-кметовете. Наред с това няма конкретни аргументи за противоконституционност на посочените разпоредби, тъй като в случая не се ограничава местното самоуправление предвид неговото определяне в чл. 2 на Европейската харта за местното самоуправление и тълкуването в цитираното по-горе решение на Конституционния съд.

По посочените съображения считаме, че искането на 53 народни представители от 41-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на посочените по-горе разпоредби от Изборния кодекс (ДВ, бр. 9 от 2011 г.), както и несъответствието им с общопризнатите норми на международното право и с международни договори, по които Република България е страна, е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

**МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

**(Бойко Борисов)**

