



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 3

София, 23 февруари 2017 г.

Конституционният съд в състав: Борис Велчев –председател, членове: Цанка Цанкова, Стефка Стоева, Румен Ненков, Кети Маркова, Георги Ангелов, Гроздан Илиев, Мариана Карагьозова- Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, при участието на секретар-протоколита Мариана Георгиева разгледа в закрито заседание на 23.02.2017 г. конституционно дело № 11/2016 г., докладвано от съдията Гроздан Илиев.

Производството е с основание по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България.

Делото е образувано по искане на омбудсмана на Република България на основание чл. 150, ал. 3 от Конституцията за обявяване на противоконституционност на чл. 242а (Нов - ДВ, бр. 39 от 2016 г., в сила от 26.05.2016 г.) от Изборния кодекс (ИК), (обн., ДВ, бр. 19 от 5 март 2014 г. последно допълнен ДВ, бр. 97 от 6 декември 2016 г.), относно последиците при неупражняване на избирателното право.

В искането се твърди, че разпоредбата на чл. 242а ИК противоречи на основополагащата норма на чл. 4 от Конституцията, установяваща принципа на правовата държава, както и на принципа за равенство на

гражданите пред закона (чл. 6, ал. 2), принципа за общо, равно и пряко изборително право (чл.10) и на конституционната разпоредба на чл. 42, ал.1 и 2 относно условията за придобиване на изборителното право, организацията и реда за провеждане на изборите.

Като се позовава на чл.10 и чл. 42 от Конституцията, омбудсманът поддържа, че изборителното право представлява субективно право, което по своето съдържание е политическо, доколкото чрез неговото упражняване се извършва формирането на състава на държавни органи, участието в национални и местни референдуми, функционирането на държавата и реализацията на принципа на политическия плурализъм. Във връзка с това вносителят на искането приема, че действащата Конституция не определя изборителното право едновременно като субективно право и като публична функция, поради което не въвежда правно задължение за упражняването му в качеството на основно политическо право. Това е сторено от законодателя с разпоредбата на чл. 3, ал. 1, изр. 2 ИК. Вносителят поддържа, че Конституцията не предвижда и санкция за носителите на изборителното право, в случаите, когато са се въздържали да гласуват, поради което прави извод за противоконституционност на разпоредбата на чл. 242а, ал. 1 ИК в частта, с която се урежда заличаването на негласувалите изборители от изборителните списъци, поради противоречие с разпоредбите на чл. 10 и чл. 42 от Конституцията.

Омбудсманът обосновава противоречието на оспорваната норма с принципа на правовата държава (чл. 4 от Конституцията), позовавайки се на разпоредбата на чл. 242а, ал. 1 ИК, с която се предоставя нормотворческа компетентност на Централната изборителна комисия (ЦИК), като ѝ се възлага да определи условията и реда за вписване на негласувалите изборители в списъка на заличените лица.

В разпоредбата на чл. 242а, ал. 6 ИК са посочени няколко категории български граждани, спрямо които не действа правилото по ал. 1 за

изключването им от избирателните списъци. Вносителят на искането твърди, че с въвеждането на изключение само за част от избирателите да не бъдат изключвани от избирателните списъци, независимо от причините, за негласуване, разпоредбата влиза в противоречие с чл. 6, ал. 2 от Конституцията, според който всички граждани са равни пред закона.

Конституционният съд с определение от 29 юли 2016 г. е допуснал искането за разглеждане по същество. Като заинтересовани институции в производството е конституирал Народното събрание, президентът на републиката, Министерският съвет, министърът на правосъдието, Върховният касационен съд, Върховният административен съд, главният прокурор, Висшият адвокатски съвет и Централната избирателна комисия.

Отправени са покани да предложат писмено становище по делото до сдружение „Гражданска инициатива за свободни и демократични избори“, „Българско сдружение за честни избори и граждански права - Национална асоциация“, Българския хелзинкски комитет, Съюза на юристите в България, Асоциацията за европейска интеграция и права на човека, Института за модерна политика и фондацията „Български адвокати за правата на човека“.

На основание чл. 20а, ал. 3 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) съдът е поканил да дадат писмено правно мнение по предмета на делото проф. д-р Емилия Друмева, проф. д-р Снежана Начева, проф. д-р Георги Близнашки, проф. д-р Пенчо Пенев и проф. д-р Пламен Киров.

В изпълнение на предоставената им възможност становища по делото от заинтересованите институции са представили главният прокурор, Висшият адвокатски съвет, Съюзът на юристите в България, Българският хелзинкски комитет и фондацията „Български адвокати за правата на човека“.

Становищата представени от заинтересованите институции и

организации са изцяло в подкрепа на искането на омбудсмана.

С изложените съображения се мотивира тезата за противоконституционност на разпоредбата на чл. 242а ИК, поради противоречие с конституционните принципи на правовата държава (чл. 4); равенството на гражданите (чл. 6, ал. 2) и върховенството на Основния закон над другите закони – чл. 5, ал. 1 от Конституцията.

Посочва се, че с извършеното изменение на чл. 3 ИК е променена философията на правната уредба на правото на гражданите да избират държавните органи. От правото да се избира изборителното право е преуредено като „изпълнение на граждански дълг“, а гласуването е уредено като задължение. Твърди се, че новата законодателна концепция не намира опора в чл.10 и 42 от Конституцията. След извършеното изменение на Изборителния кодекс българският гражданин вече не разполага със свободата на избор дали да се яви да гласува, защото му е вменено задължението да го стори. Поддържа се, че негативните правни последици, които са свързани с неизпълнение на това задължение и предвиждат при неупражняване правото на глас в два поредни избора от един и същи вид гласоподавателят да бъде заличаван от изборителния списък и включен в списъка на заличените лица за следващите избори (чл. 242а, ал.1 ИК), въвеждат ограничаване на изборителното право, каквото конституционната разпоредба на чл. 42, ал.1 не съдържа. Посочва се, че от една страна уредбата на правната възможност за включване на изборителя в изборителните списъци по отношение на сроковете не е обвързана с останалите норми на ИК и тази несъгласуваност представлява допълнително ограничение пред изборителя и от друга – създава неравенство между различните групи изборители при упражняване на изборителното им право. Редът за доказване на оправдано неучастие в два последователни избора (чл. 242а, ал. 4 и ал. 5) не е съобразен с действащата нормативна уредба относно съхранението на официалните документи, които изборителят следва да представи и за които е налице и

непълнота по отношение на техния вид и произход. Това води до създаване на препятствия, които могат да се окажат непреодолими и така да се стигне до лишаване от изборително право, без тази последица да е конституционно допустима.

Поддържа се също така, че въведените гаранции срещу възможния отказ на административния орган по чл. 23, ал. 1 ИК, предвид кратките срокове и усложнената процедура за разглеждане и произнасяне по жалбите, създават допълнителни препятствия и по-скоро биха демотивирали лицата, желаещи да упражнят активното си изборително право, да предприемат съответните действия за преодоляване на създадените административни прегради с оглед включването им в изборителните списъци.

Споделят се напълно и съображенията на омбудсмана по отношение на поддържаната противоконституционност на оспорената разпоредбата в частта, с която на ЦИК е възложено да определя условията за заличаване от изборителните списъци на лицата по ал. 1 на чл. 242а ИК и вписването им в списъка на заличените лица, тъй като по този начин на един правоприлагащ орган, каквато е ЦИК, се възлагат законотворчески функции.

В становището на фондация „Български адвокати за правата на човека“ се поддържа, че въведените с чл. 242а ИК ограничения на активното изборително право са непропорционални с оглед на декларираните от законодателя легитимни цели за повишаване на изборителната активност, ограничаване на „купения вот“ и по-голяма легитимност на изборните държавни органи както и провеждане на активна регистрация, чрез която да се прочистят „мъртвите души“ от изборителните списъци. Оспорва се и легитимността на поставените цели, предвид наличието на други механизми и държавни органи, натоварени с тяхното осъществяване – например, актуализирането на регистрите на населението, респективно на изборителните списъци са дейности

осъществявани от органите по чл. 23, ал. 1 ИК и подразделенията на Главна дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване„ (ГРАО) в Министерството на регионалното развитие благоустройство. Според Български хелзинкски комитет (БХК) оспорените разпоредби, освен на чл. 4, чл. 6, чл. 10 и чл. 42 от Конституцията противоречат и на международното право. Съображенията за противоречие с чл. 3 от Протокол № 1 към Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС), чл. 2 и чл. 25 от Международния пакт за граждански и политически права (МПГПП) и чл. 29 от Конвенцията за правата на хората с увреждания (КПХУ) са обосновани и с позоваване на съответната практика на Европейския съд за правата на човека. На критика са подложени преследваните с оспорената разпоредба законни цели и средствата за тяхното постигане. Акцентът е поставен върху непропорционалността на използваните методи и средства за постигане на целите, предвид наличието на други методи и средства, с които разполага държавата. В случая свободата на преценка на държавата по отношение избора на средствата е довела до нарушение на задължението за спазване на чл. 3 от Протокол № 1 от КЗПЧОС, който гарантира „свободното изразяване на мнението на хората при избора на законодателен орган“. Поддържа се, че въведените ограничения на всеобщото избирателно право са от естество да изключат значителни групи от граждани от реално участие в политическия живот на страната и, в частност, във формирането на държавни органи и управлението на държавата – право, гарантирано им както от Конвенцията така и от Конституцията. Твърди се, че по този начин правото на глас от право се превръща в привилегия и се нарушава чл. 25 МПГПП, който гарантира на всеки пълнолетен гражданин да има избирателно право, както и забраната за дискриминация основана на политическо или друго мнение, социален произход или собственост. Прилагането на оспорените разпоредби води до изключване от избирателния процес на бедните и социално маргинализираните хора. В

тази група попадат и гражданите, чиято изборителна пасивност е израз на тяхното политическо или друго мнение.

Поддържа се и нарушение на чл. 29 КПХУ, тъй като с оспорените разпоредби се изключват от вписване в списъка на заличените лица само хората с трайни, зрителни и двигателни увреждания, но остават несъразмерно засегнати всички други граждани с увреждания, които страдат от социално изключване и маргинализация, водещи до обективни пречки за ефективно упражняване на изборителните им права. В тази част се нарушава и чл.14 КЗПЧОС, тъй като е налице различно третиране на хора в сравними ситуации.

Противоречие на оспорената разпоредба с чл. 25 МПГПП се поддържа и в становището на главния прокурор, който в тази връзка смята, че наред с основанието по чл.149, ал. 1, т. 2 е налице и това по т. 4 от Конституцията.

От поканените специалисти по конституционно право у нас писмено правно мнение по предмета на делото са представили проф. д-р Емилия Друмева, проф. д-р Пенчо Пенев и проф. д-р Пламен Киров.

Проф. д-р Пенчо Пенев и проф. д-р Пламен Киров намират за основателно искането на омбудсмана за обявяване противоконституционност на разпоредбата на чл. 242а ИК.

В представеното от проф. д-р Пламен Киров писмено мнение са мотивирани доводи за противоконституционност на оспорената разпоредба, поради противоречие с чл. 4 и чл. 5 от Конституцията. Изложени са съображения, че действащата Конституция (чл. 42, ал.1) урежда изборителното право като основно право на гражданите без да го обвързва със задължение за гласуване. В Глава втора от Конституцията, която урежда основните права и задължения на гражданите на конституционно ниво не е въведено задължение на гражданите за упражняване на изборителното право. Това е сторено от Народното

събрание с разпоредбата на чл. 3, ал. 1, изр. 2 ИК като задължението за гласуване е скрепено със санкцията предвидена в разпоредбата на чл. 242а ИК. По този начин със закон, без спазване на реда по Глава Девета и в нарушение на чл. 5, ал. 1 от Конституцията, законодателят е допълнил конституционната разпоредба на чл. 42, ал. 1, въвеждайки ново конституционно задължение. Поддържа се, че неспазването на установения ред за изменение и допълване на Конституцията в тази част влиза в противоречие и с установения с чл. 4 от Конституцията принцип на правовата държава.

Развити са съображения в подкрепа на тезата, че заличаването от избирателните списъци на избиратели, които не са гласували в два поредни избора от един и същи вид и вписването им в списъка на заличените лица не може да се разглежда по друг начин освен като юридическа санкция за неизпълнение на задължението да се гласува. Във връзка с това е отбелязано несъответствието на оспорената разпоредба с принципа на всеобщото избирателно право (чл.10 Конституцията), който изисква всички лица, притежаващи избирателно право към деня на провеждане на изборите, да бъдат вписани в избирателните списъци. Изпълнението на това задължение е вменено на държавните органи, натоварени с организацията и провеждането на изборите, съставянето на избирателните списъци и поддържането на актуалното им състояние, поради което заличаването на лицата, негласували в хипотезата на чл. 242а, ал. 1 ИК, трябва да се възприема като юридическа санкция за неупражняването на конституционно закрепеното политическо право. Предвиденото в чл. 242а, ал. 4 ИК изискване за наличие на уважителни причини за въздържане от гласуване, които гражданинът следва да докаже за да не бъде заличен от избирателните списъци и включен в списъка на заличените лица, също подчертава юридическия характер на санкцията. След като заличаването от избирателните списъци представлява юридическа санкция, задължението

за гласуване също не би могло да се разглежда като морален дълг, поради което се прави извод, че е налице въвеждане на юридическо задължение, чието изпълнение е скрепено с юридическа санкция. Като се позовава и на Решение на КС № 11/2010 г. по к. д. № 13/2010 г. проф. д-р Киров поддържа, че ограничаването на изборителните права не може да се извършва със закон щом като Конституцията не урежда такава възможност. Предвидената с разпоредбата на чл.42, ал. 2 от Основния закон възможност организацията и редът за провеждане на изборите и референдумите да се уреждат от Народното събрание със закон не обхваща и въвеждането на основания за ограничаване на изборителното право. Затова се твърди, че в този аспект разпоредбата на чл. 242а ИК не съответства на чл. 4, ал.1 от Конституцията - принципа на правовата държава.

В становището са изложени съображения и за несъответствие на чл. 242а ИК с чл. 6, ал. 2 от Основния закон доколкото подлага на третиране граждани с идентични права, в случая с активно изборително право, по различен начин – в едни случаи изборителите ще бъдат вписвани служебно в изборителните списъци, а в други – изборители, които са вписани в списъка на заличените лица (чл. 242а, ал.1 ИК) са задължени да подават заявления и да следват предвидена в закона процедура, за да бъдат отписани от списъка на заличените лица и включени в изборителния списък. Нещо повече, ако изборителят не подаде писмено заявление в сроковете предвидени в оспорената разпоредба, той завинаги се лишава от възможността да упражни основното си конституционно политическо право. Аргументи за противоречие с чл. 6, ал.2 от Конституцията са изложени и по отношение разпоредбата на чл. 242а, ал.6 ИК доколкото с тази разпоредба се създава привилегия за една категория изборители спрямо други, като са посочени категория лица, за които изборителното право е наистина само право, но не и задължение, а за всички останали

граждани законът въвежда задължение за неговото упражняване – налице е неравно третиране на гражданите по отношение упражняването на техни основни права.

Поддържа се противоконституционност на разпоредбите на чл. 242а, ал. 4 и ал. 5 ИК поради неопределеността им, която се отнася до неточното и неизчерпателно посочване на уважителните причини и обстоятелства, както и на средствата и реда за тяхното доказване, което би довело до различно тълкуване от органите на общинската администрация при приложението на закона и в крайна сметка до произволно лишаване от изборително право на български граждани.

Изложени са съображения и в подкрепа на разбирането за противоконституционност на разпоредбата на чл. 242а, ал.1 ИК, чрез която се предоставя възможност на ЦИК да определя условията за заличаване на изборителите от изборителните списъци и включването им в списъка на заличените лица, поради съдържащата се в нея законодателна делегация. Действащата Конституция не предвижда възможност чрез закон, приет от Народното събрание, да могат да се предоставят законотворчески правомощия на друг държавен орган. Възприетото от Народното събрание разрешение да делегира законодателни правомощия на ЦИК не се вписва в изискванията на принципа на правовата държава.

Обосновава се тезата и за противоречие на чл. 242а ИК с конституционната разпоредба на чл. 57, която съдържа гаранции за неотменимост на основните права и свободи на гражданите свързани с категоричната забрана за законодателя да отменя, ограничава или затруднява упражняването на основните права и свободи, установени в конституционния текст.

В писменото мнение на проф. д-р Пенчо Пенев акцентът е поставен от една страна върху уредбата на активното изборително право като „чисто

право “, т.е. като право, което не е обвързано със съответно задължение, и от друга – върху правната му същност на основно право, което според чл. 57, ал. 1 от Конституцията е неотменимо. Във връзка с това се поддържа, че само Велико Народно събрание в хипотезата на чл.158, т. 4 от Конституцията може да отменя основни права. На следващо място неотменимостта означава недопустимост уредени в Конституцията основни права да бъдат допълнително съчетавани с конституционни задължения и натоварвани с утежняващи условия за упражняването им. Недопустимо е също така създаването на конституционни или законови процедури, които да затрудняват временно или постоянно упражняването на основното право, включително изборителното право. Изтъкнати са съображения, че в случая с оглед очертаните значения на неотменимостта на изборителното право като основно право, е налице пълно несъобразяване на разпоредбата на чл. 242а ИК в частта, с която е предвидена санкция при двукратно негласуване и е уреден обременителен процедурен режим за последващо възобновяване на упражняване на правото, с чл. 57, ал.1 от Конституцията. По този начин със закон конституционно право е преуредено и като конституционно задължение, което ако не бъде изпълнено има за последица отстраняване на лицето от следващите избори. Споделят се съображенията за противоконституционност на оспорената разпоредба и в частта, с която чрез законова делегация на ЦИК се възлага да уреди условията и реда за заличаване на негласувалите лица от изборителните списъци и включването им в списъците на заличените лица.

В представените писмени бележки от проф. д-р Емилия Друмева са изложени съображения за липса на противоконституционност на оспорената разпоредба. Тя поддържа, че оспорената мярка по чл. 242а ИК има ограничен обхват – отнася се само до правото да се избират местни и държавни органи, а последиците, които свързва с негласуването, са

валидни не за всички български граждани с избирателни права, защото от негативните последици са изключени няколко категории български граждани, включително и негласувалите по уважителни причини. Смята, че понятието „уважителни причини“ е наложен правен стандарт, чието съдържание ЦИК следва да определи в процеса на прилагането.

Твърди се, че вносителят на искането е непоследователен, защото не оспорва разпоредбата на чл. 3, ал. 1 от ИК, според която гласуването е задължително и представлява изпълнение на граждански дълг, а се ограничава само до чл. 242а ИК, уреждащ последиците от негласуването. Според проф. Друмева посочената непоследователност има за цел гласуването на избори да остане „задължително“, но без каквато и да е последица от неизпълнението на това задължение, което води до изпразването му от съдържание и е несъвместимо с принципа на правовата държава. С позоваване на доктрината (Йелинек и Ст. Киров) се поддържа, че макар и неуредно в Конституцията като задължение, упражняването на избирателното право следва да се възприема като публична функция. Във връзка с това се твърди, че упражняването на избирателното право е жизнено важно за фундамента и функционирането на демократичната държава, поради което трябва да бъде гарантирано и такава гаранция е мярката по чл. 242а ИК.

Поддържа се, че въведената мярка обезпечава задължителното участие в изборите по отношение на гласоподаването. Извън нейния обхват е свободата, респ. правото да се гласува решаващо, тъй като избирателят не е задължен непременно да посочи кандидат или изборна листа. Разполага с избора да посочи в бюлетината, че не подкрепя никого. При положение, че задължението за гласуване обхваща само гласоподаването и вписването в избирателните списъци се извършва въз основа на бланкетно изявление, се приема, че предвидената в оспорената норма мярка е щадяща и постига ефекта при съобразяване с принципа на

пропорционалността. Във връзка с това се прави извода, че правната фигура на задължителното гласуване с принадлежащите ѝ последици, свързани с неупражняването на избирателното право (чл. 242а ИК) не е противоконституционна. Не се споделя виждането за противоконституционност на чл. 242а, ал. 1 ИК и в частта, с която на ЦИК се делегира правомощието да определи реда и условията за заличаването и вписване в списъка на заличените лица, тъй като се приема, че това е присъща за ЦИК дейност, каквито са и дейностите по чл. 57 ИК. В посочената разпоредба са предвидени аналогични правомощия, с които ЦИК разполага за „определяне на условията и реда “за участие на наблюдатели, за машинно гласуване, за провеждане на кампания и т.н., които рутинно се осъществяват с нормативни решения на комисията.

Конституционният съд, след като обсъди доводите и съображенията, изложени в искането, становищата на страните, както и представените писмени мнения, за да се произнесе, взе предвид следното:

Компетентността на омбудсмана е ограничена до възможността да сезира Конституционния съд с искане да установи противоконституционност на закон (чл.150, ал. 3 от Конституцията), какъвто е и настоящият случай, но не и да се произнася по чл.149, ал.1, т. 4 от Конституцията, поради което развитите съображения в представените становища и писмени мнения за противоречие на оспорената разпоредба с международни договори, по които България е страна, не могат да се обсъждат по същество в настоящето производство – аргумент и от чл.19, ал.1, т.7 от Закона за омбудсмана. В този смисъл е и определение № 8 от 2 декември 2010 г. по к.д. № 14 от 2010 г.

Оспорената разпоредба на чл. 242а ИК е функционално обвързана с разпоредбата на чл. 3, ал. 2, изречение второ ИК, според която гласуването е задължително, извършва се лично от избирателя и представлява

изпълнение на гражданския му дълг. Текстовете на чл. 242а ИК разкриват в какво се изразяват последиците от неупражняването на избирателното право от неговия носител. Освен това уреждат реда, по който да бъдат установени и санкционирани случаите на неспазване на задължението да се гласува и тяхното съдържание може да бъде изяснено само ако се анализират в аспекта на неизпълнение на задължението, което законът предвижда да осигурят.

Според действащата конституционна уредба избирателното право на гражданите се характеризира като политическо по съдържание, основно субективно право, което пряко произтича от народния суверенитет. То се явява основно средство за реализиране на демократичното управление – чрез неговото упражняване се конституират най-важните структури на държавната власт и се осъществява политически контрол над тяхната дейност. Принципите, въз основа на които се формира това основно право са установени в чл.10 от Конституцията – всеобщо, равно и пряко избирателно право при тайно гласуване. Принципите винаги се проявяват в сложна взаимовръзка. Проявлението (осъществяването), на който и да е от тях е гаранция за реализиране на останалите. Въвеждането на ограничения или игнорирането дори на един от тези принципи свежда избирателното право до формална декларация. Не само това, разглеждането на избирателното право изолирано от останалите конституционно закрепени политически права като свободата на мисълта и убежденията и свободата на словото и на мнението води до същия негативен резултат. Тясната връзка на избирателното право с посочените политически права предопределя необходимостта от съблюдаване и на изискването за свобода на изборите.

Като всяко субективно право избирателното право означава свобода на избора. То е гарантирана от правото възможност за субекта на едно право да извърши определено действие или да се въздържа от него.

Упражняването на правото на избор по необходимост включва свободното формиране и свободното изразяване на волеизявлението за избор. Във връзка с това следва да се подчертае, че правото на избор се основава на свободата на мисълта и убежденията, които според чл. 37, ал. 1 от Конституцията са ненакърними. Нещо повече, конституционната разпоредба на чл. 38, гарантира на всяко лице свободата на мисълта и убежденията като въвежда забрана за преследване и ограничаване на правата поради убежденията му били те философски, религиозни или политически.

Разпоредбата на чл. 242а ИК е несъвместима и с конституционната концепция за съдържанието на избирателното право, разгледано във връзка с останалите политически права. Така гражданите са лишени от свободата да изберат да участват или да не участват в политическия живот. Неупражняването на избирателното право е скрепено с принуда като в чл. 242а, ал.1 ИК е предвидено заличаване на лицата, които не са гласували без уважителни причини в два поредни избора от един и същи вид от избирателните списъци за следващите избори и вписването им в отделен списък на заличените лица. Предвидените в оспорената законова разпоредба последици при негласуване в никакъв случай не могат да се определят като своеобразно насърчаване или стимулиране на избирателите да гласуват. Заличаването от избирателните списъци и включването в списъците на заличените лица, на лицата неупражнили избирателното си право, представлява юридическа санкция, защото утежнява правната им сфера с неблагоприятни последици, което при определени условия може да доведе до трайна невъзможност да го упражнят. Това са случаите, при които негласувалият гражданин в два поредни избора от един и същи вид не може да докаже наличието на уважителни причини за своето негласуване. Тогава по силата на чл. 242а, ал.1 ИК във всички следващи избори, гражданинът бива лишен от възможността да упражни

избирателното си право, защото остава в списъка на заличените лица. Ето защо предвидените в оспорената разпоредба негативни последици не могат да бъдат сведени само до морален упрек за неизпълнено задължение. Тези последици се явяват по същество юридическа санкция за неупражняване на избирателното право чрез гласуване, защото по законодателен път налагат ограничаване на политическата свобода, така както тя е конституционно установена като иманентна част на избирателното право.

Поначало самото упражняване на избирателното право е израз и изява на свободна воля и свободен избор на поведение. Това е несъвместимо с принудата да бъде заставен носителят на избирателното право чрез заплахата от санкция да изрази възгледите си, включително и политическите, и не повишава легитимността на избрания държавен орган. Днес, когато обществото възприема себе си като демократично и свободно, е недопустимо гражданите да бъдат принуждавани чрез санкцията по чл. 242а, ал. 1 ИК да изразяват независимо от политическите си убеждения, лична позиция в един избор, който не е техен, защото им е наложен. Този законодателно възприет подход не повишава легитимността на избрания държавен орган, а изборния процес се превръща в средство за получаване на база данни, които съгласно формалната правна уредба се отчитат механично/технически като валидно или невалидно гласували. По този начин се принизява не само предназначението на избирателното право, но и смисълът на свободата, която се гарантира от Конституцията (Преамбюла, абз. втори) като висша ценност.

Държавата е тази, която като гарант на прокламираните в Конституцията граждански права е длъжна да осигури условия за свободно и безпрепятствено във всяко отношение упражняване на избирателното право на всеки български гражданин. Това следва от издигането в Преамбюла на Конституцията (абз. трети) във върховен принцип на правата на личността, нейното достойнство и сигурност.

С оглед на гореизложеното КС приема, че предвидената в чл. 242а ИК санкция за неупражняване на избирателното право е противоконституционна, поради противоречие с Преамбюла, абз. втори и трети, както и с чл. 37, ал. 1 и чл. 38 от Конституцията.

Предвид изключителното значение на избирателното право като средство за включване на гражданите в управлението на държавата и за осъществяване на политически контрол над конституираните чрез избори държавни органи то е закрепено като основно право и съгласно чл. 57, ал. 1 от Конституцията е неотменимо. Неговото съществуване следва пряко от Конституцията като върховен закон и от непосредственото действие на нейните разпоредби (чл. 5, ал. 1 и 2). Конституционната гаранция за неотменимост на избирателното право изключва възможността то да бъде обвързано с конституционни задължения или да бъдат създавани със закон препятствия от процедурно естество, които да затрудняват или да правят невъзможно неговото упражняване, каквито правни последици са предвидени с чл. 242а ИК. Освен това Конституцията не съдържа разпоредба, която да допуска ограничаване на избирателното право с последващ законодателен акт. В този смисъл е и практиката на КС, който в Решение № 11 от 5 октомври 2010 г. по к. д. № 13 от 2010 г., приема, че единствено съображения от конституционен порядък могат да оправдаят ограничаване на закрепени в Конституцията права на гражданите. Изключението предвидено в чл. 57, ал. 3 от Конституцията, което допуска ограничаване на някои от правата при обявяване на война, военно или друго извънредно положение, в конкретния случай не е налице. Въвеждането на допълнителни изисквания за упражняване на избирателното право, предвидени в чл. 242а, ал. 2 и сл. ИК, препятства упражняването на правото – налице е противоречие с чл. 57, ал. 1 от Конституцията.

От мотивите към законопроекта относно преследваните цели, за чието постигане са въведените с оспорената разпоредба ограничения е видно, че законодателят преследва повишаване на избирателната активност и ограничаване на случаите на „купен вот“. Чрез санкцията, предвидена в разпоредбата на чл. 242а ИК, обаче, законодателят изключва присъщата на избирателното право алтернатива за въздържане от гласуване (избирателен абсентизъм), поради което заявената цел се явява нелегитимна. С въвеждането на санкцията законодателят прави опит да реши проблема за демократичното легитимиране на системата на управление, но не решава същностния проблем на избирателния абсентизъм, свързан с причините, поради които избирателите не отиват до изборните урни. Този проблем е ценностен, а не е свързан с организация и ред на гласуване, който единствено е в компетентността на законодателя и се отнася до способността, на имащите избирателно право да създават общо благо в условията на ценностна промяна в съвременното общество. Следователно, разрешаването на проблема с избирателната активност не може да бъде сведено до принудително отвеждане на избирателите до урните чрез заплахата от санкциониране при неупражняване на избирателното право. Въведеното с разпоредбата на чл. 242а ИК заличаване от избирателните списъци на негласувалите лица и заложените препятствия в процеса на последващото изваждане на негласувалите от списъка на заличените лица и включването им в избирателните списъци допълнително усложнява проблема с избирателната активност, поради което не способства за постигане на заявената със закона цел.

Въвеждането на активна регистрация, за да се изчистят „мъртвите души от списъците“, също очертава непропорционалност на използваното средство най-малкото, защото актуализирането на избирателните списъци, като част от организацията на изборите, е задължение на съответните държавни органи, включително и тези по гражданското състояние.

Принципът на всеобщото избирателно право изисква всички граждани, които притежават избирателно право към момента на произвеждане на изборите да бъдат включвани служебно в избирателните списъци. Държавните органи, натоварени с организацията и провеждането на изборите, имат задължението да съставят избирателни списъци с достоверни данни относно всички граждани носители на конституционно уреденото избирателно право. Следователно оспорената разпоредба се явява противоконституционна, защото чрез ограничаване на избирателното право се преследва разрешаване на управленски проблем, което не може да бъде вменено в задължение на избирателите.

Ограничаването на „купения вот“ като съпътстваща цел на чл. 242а ИК има декларативен характер, което не позволява да се направи обоснована преценка за пропорционалността на използваното средство.

В чл. 42, ал. 1 от Конституцията изчерпателно са посочени условията за придобиване на избирателно право, а именно гражданинът да е навършил 18 години, да не е поставен под запрещение и да не изтърпява наказание лишаване от свобода. Други ограничения за придобиване на избирателното право Конституцията не предвижда и не допуска. За да гласува пълнолетният и дееспособен гражданин трябва да бъде включен в избирателен списък. Включването в избирателния списък не поражда избирателното право, което съществува *ex constitutione*, но легитимира гражданина като избирател и се явява задължително условие, за да може да упражни правото си на глас. Без включване в избирателния списък гражданинът не може да упражни избирателното си право. С оспорената разпоредба на чл. 242а ИК като правна последица от неупражняването на правото на гласуване без уважителни причини в два поредни избора от един и същи вид е предвидено гласоподавателят да бъде заличен от избирателния списък за следващите избори и да бъде включен в списъка на заличените лица. Докато е в забранителния списък на заличените лица на

избирателя е отнета възможността да гласува. Тази уредба представлява препятствие, което може с оглед на следващите текстове от чл. 242а ИК да се окаже непреодолимо и да доведе до фактическо лишаване от избирателни права на значителна част от избирателното тяло. Така ако съгласно чл. 242а, ал. 2 и следващите ИК гражданинът не подаде заявление и не представи документ за наличие на уважителни причини, поради които не е участвал в гласуването, той в бъдеще няма да може да упражни избирателното си право. Посочените негативни последици са лишени от конституционно основание, поради което КС приема, че оспорената разпоредба влиза в противоречие с чл. 42, ал. 1 от Конституцията. Освен това, заложеното в санкцията по чл. 242а, ал. 1 ИК препятствие, свързано със заличаване от избирателните списъци и значителните затруднения, на които е подложен избирателят, за да се впише отново в списъците, поставя в невъзможност голяма част от избирателите да упражнят избирателните си права, което налага извод за противоречие и с чл.10 от Конституцията, поради накърняване принципа на общото избирателно право.

Оспорената разпоредба на чл. 242а ИК влиза в противоречие и с принципа на правовата държава установен с чл. 4, ал.1 от Конституцията.

Съгласно конституционната разпоредба на чл. 4, ал. 1 Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната. КС има трайно установена практика относно същността на правовата държава като приема, че правовата държава в материален смисъл е държава на справедливостта, а във формален смисъл тя е държава на правната сигурност, където съдържанието на правния ред е ясно и недвусмислено определено. Законосъобразността на държавното управление е конституционно изискване, което го прави предвидимо, а това е предпоставка за правната сигурност. Правната сигурност и стабилност са характеристики на правовата държава, която изисква трайно

и последователно законодателно регулиране на обществените отношения. В този смисъл е Решение № 1/2005 г. по к. д. № 8/2004 г.; Решение № 7/ 2005 г. по к. д. № 1/2005 г. и др. Израз на законността в правовата държава е спазването на Конституцията, която е върховен закон и останалите закони не могат да ѝ противоречат. Държавата е правова, когато се управлява според Конституцията и законите, а те от своя страна трябва да са ясни, точни и непротиворечиви на Конституцията (Решение № 5/2002 г. по к.д. № 5/2002 г.; Решение № 8/2012 г. по к.д. № 16/2011 г.). Новосъздадената разпоредба на чл. 242а ИК не се вменява в критериите на така очертаната същностна характеристика на правовата държава.

Налице е законодателна непълнота по отношение на основанията за вписване на негласувалите избиратели в списъка на заличените лица. От една страна основанията по чл. 38 ИК са свързани преди всичко с наличие на негативните правни предпоставки по чл. 42, ал.1 ИК, изключващи упражняването на активното избирателно право, докато разпоредбата на чл. 242а, ал.1 ИК въвежда съвършено ново основание за вписване в списъка на заличените лица. В чл. 38 ИК, обаче, основанието по чл. 242а ИК не е посочено, а това ще затрудни приложението на закона, тъй като не е ясно дали законодателят е имал предвид един списък за заличените лица или наред с този по чл. 38 ИК и още един отделен списък с оглед основанието по чл. 242а ИК, поради което не е включил оспорената разпоредба в основанията по чл. 38 ИК.

Вместо да създаде отделни процедури за установяване на основанията за изключване от списъка на заличените лица, които да обхващат и защита срещу отказите на компетентния държавен орган, негласувалите избиратели да бъдат изключени от този списък, законодателят е препратил към производствата по чл. 23, чл. 33, чл. 39 и чл. 40 ИК, които уреждат съвършено други хипотези на изключване от списъка на заличените лица и включване в избирателните списъци.

Необходимостта от самостоятелна процесуална уредба е била повече от наложителна, защото оспорената разпоредба на чл. 242а ИК предвижда доказване на извинителни причини за въздържане от гласуване повече от два пъти. От такава уредба се нуждае и обжалването на отказа на съответния държавен орган да изключи от списъка на заличените лица, например в случаите на отказ за изключване от списъка на заличените лица в изборния ден.

Освен това разпоредбите на чл. 242а, ал. 4 и 5 ИК се характеризират с неопределеност и неизчерпателност, както по отношение на възможните извинителни причини, така и по отношение на средствата за тяхното доказване. Тази неопределеност, както и употребеното, но неясно по съдържание понятие „съответен документ“ създават предпоставки за произволни преценки на органите на общинската администрация относно наличието или отсъствието на основания за изключването от списъците на заличените лица и съответно вписването в изборителните списъци. Оспорената разпоредба не дава отговор на въпроса дали причината за негласуване е извинителна в хипотезата на съзнателно въздържане от гласуване на избирателя по съображения, чиято свобода на формиране и изразяване е гарантирана от чл. 37 и 38 ИК. Например, при изпълнението на задължението за гласуване, поради религиозни възгледи ще попадне ли това основание в групата на „други извинителни причини“, достатъчно ли е само позоваване на този вид причини или законът изисква доказването им, дали те ще бъдат отнесени към неизвинителните причини, свързани с налагане на предвидената в чл. 242а ИК санкция. В последната хипотеза противоречието с разпоредбата на чл. 37, ал. 1 от Конституцията, гарантираща ненакърнимост на религиозните възгледи е неизбежно. Съществуващата неяснота по обхвата и съдържанието на чл. 242а, ал. 4 и ал. 5 ИК не позволява еднозначното им прилагане, което също не се вмести в изискването за правна сигурност

като критерий на принципа на правовата държава. В крайна сметка това води и до ограничаване на изборителното право.

Конституционният съд приема за основателно искането и в частта с която се поддържа противоконституционност на чл. 242а, ал.1 ИК, поради недопустимо делегиране на законодателни правомощия на ЦИК по отношение уреждането на условията и реда за санкциониране на граждани, неупражнили изборителното си право.

Конституционният законодател с разпоредбата на чл. 42, ал. 1 е установил условията (позитивни и негативни правни предпоставки) за придобиване на изборителното право. С друга норма от същия порядък не е предвидил възможност със закон да бъдат уредени други предпоставки за придобиване или ограничаване на изборителното право. Такова правомощие не може да се изведе и от разпоредбата на чл. 42, ал. 2 от Конституцията, според която със закон може да се уреди само организацията и реда за произвеждане на избори и референдум - дейност, която представлява администриране и организация на изборния процес с цел да се осигури свободно и безпрепятствено във всяко отношение упражняване на изборителното право на всеки гражданин и не допуска създаване на ограничения (извън установените на конституционно ниво) за неговото упражняване. Зачиаването на негласувалите лица от изборителните списъци, включването им в списъците на заличените лица и последващо налагане на процедури, в които те трябва да доказват извинителни причини за неучастие в изборите, представлява ограничение на всеобщото изборително право.

Налице е противоконституционност на разпоредбата на чл. 242а, ал.1 ИК не само поради противоречието с чл.10 и чл. 42, ал. 2 от Конституцията, но и поради съдържащата се в нея законова делегация, с

която се предоставя възможност на ЦИК да определя условията и реда за налагане на санкция на лица неупражнили изборителното си право.

Централната изборителна комисия е държавен орган създаден със закон, чиито правомощия се свеждат до изискването да осигури свободното изразяване на волята на гласоподавателите, вярно и точно установяване на тази воля, нейното отчитане и официално обявяване. Законната делегация по силата на която на ЦИК се възлага да определи условията и реда за изключване от изборителните списъци на негласували граждани и включването им в списъка на заличените лица, води до противоконституционно ограничаване на изборителните им права. Тази законна делегация нормативно не е изведена и в чл. 57 ИК, където изчерпателно са уредени правомощията на ЦИК. Констатираните противоречия с принципа на правовата държава и конституционната разпоредба на чл. 5, ал.1, според които Конституцията е върховен закон и другите закони не могат да ѝ противоречат, налагат извод за противоконституционност на оспорената разпоредба в частта, с която на ЦИК се възлагат правомощия свързани със санкционирането на лицата, които не са гласували.

Разпоредбата на чл. 242а, ал. 1 – ал. 5 ИК влиза в противоречие с принципа за равенство на гражданите пред закона, като задължава гражданите, визирани в ал.1, да предприемат активни действия, за да бъдат включени в изборителния списък, включително да доказват наличие на извинителни причини за неучастие в гласуването, поставяйки ги в положение на неравнопоставеност с останалите посочени в чл. 242а, ал. 6 ИК, за които не е въведена санкция за неупражняване на изборителното право, като държавата им гарантира привилегията да бъдат служебно вписвани в изборителните списъци, въпреки че причините за тяхното негласуване също могат да бъдат неизвинителни. Възприетият от законодателя подход на нееднакво третиране на български граждани, по

отношение на конституционно признати им основни права, води до противоконституционност на разпоредбата на чл. 242а, ал. 6 ИК, поради противоречие с чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

Конституционният съд приема, че разпоредбата на чл. 242а от Изборния кодекс като предвижда санкция за неупражняване на избирателното право, противоречи на Преамбюла на Конституцията, както и на конституционните разпоредби на чл. 4, чл. 5, ал. 1, чл. 6, ал. 2, чл. 10, чл. 37, ал.1, чл. 38, чл. 42 и чл. 57, поради което трябва да бъде обявена за противоконституционна.

Мотивиран от изложеното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, във връзка с чл.151, ал. 1 от Конституцията и чл. 22 ал. 1 от Закона за Конституционен съд, Конституционният съд

РЕШИ:

Обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 242а (Нов - ДВ, бр. 39 от 2016 г., в сила от 26.05.2016 г.) от Изборния кодекс (обн., ДВ, бр. 19 от 5 март 2014 г. последно допълнен ДВ, бр. 97 от 6 декември 2016 г.).

Председател:

Борис Велчев