



СЪЮЗ НА ЮРИСТИТЕ В БЪЛГАРИЯ

ЦЕНТРАЛЕН СЪВЕТ

1000 София, ул. "Пиротска" № 7

тел./факс: 0359-2987-83-90

e-mail: sub@sub.bg

Изх. № 41.25.10.24.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 536 к/л

Дата 25.10.24г.

СТ А Н О В И Щ Е

НА СЪЮЗА НА ЮРИСТИТЕ В БЪЛГАРИЯ
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО №24/2024

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 26 септември 2024 г. на Съюза на юристите в България (СЮБ) е предоставена възможност да представи писмено становище по конституционно дело №24/2024 г., образувано по искане на VIII състав на Административен съд – Пазарджик за установяване на противоконституционност на разпоредбата на §1, т.14 в частта “с изключение на тези по чл.438, ал.1, т.7” от Допълнителните разпоредби на Изборния кодекс.

По искането на вносителя СЮБ изразява следното становище:

1. С определение от 26 септември 2024 година, Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на VIII състав на Административния съд–Пазарджик за установяване на противоконституционност на разпоредбата на §1, т. 14 в частта „с изключение на тези по с изключение на тези почл. 438, ал. 1, т. 7, (обн. ДВ, бр.19 от 05.03. 2014 г.; посл. изм. ДВ, бр. 104 от 15.12.2023 г.). .). Със същото определение КС е приел, че на основание чл. 20а, ал. 2 ПОДКС следва да бъдат поканени да предложат становища по предмета на делото неправителствени, съсловни, синдикални и други организации, между които и Съюза на юристите в България.

2. С искането си до Конституционния съд, съдията-докладчик от Административен съд-Пазарджик е изложил подробни и мотивирани съображения за противоконституционност на разпоредбата на §1, т. 14 от Допълнителната разпоредба на ИК (доп. - ДВ, бр. 39 от 2016 г., в сила от

26.05.2016 г.), поради противоречието ѝ с принципите на правовата държава (чл. 4 от Конституцията), на равенство на гражданите пред закона (чл. 6, ал. 2) и на всеобщо, равно и пряко изборително право с тайно гласуване/чл. 10 от Конституцията.

3. За прецизност на изложението, Съюзът на юристите в България счита, че следва да направи анализ на **приемането** от Народното събрание както на разпоредбата на §1., т. 14 от Допълнителната разпоредба на ИК, както и на останалите аналогични разпоредби от Изборния кодекс, касаещи различните видове избори в РБългария.

Народното събрание в пленарна зала е обсъдило и приело на първо четене няколко законопроекта за изменение на Изборния кодекс, на 10 март 2016 година.¹ В нито един от тези законопроекти не е било предложено изменението на ИК досежно включването в разпоредби за попълване на съдържанието на изборните бюлетини, чрез създаване на „квадратче за поставяне на знак "X" или "V", отразяващ волята на избирателя, в което е изписано "Не подкрепям никого", както и за определянето на тези гласове за действителни. Поради това и липсват мотиви към законопроектите какви са причините са тези изменения. Предложенията за посочените изменения са направени от народни представители при разглеждането на второ четене на законопроектите от Правна комисия по реда на чл. 80, ал. 5, т. 2 (предишна ал. 4) от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, в сила от 25.11.2014 година, (Обн. ДВ. бр.97 от 25 ноември 2014 г., доп. ДВ. бр.13 от 17 Февруари 2015г., изм. ДВ. бр.86 от 6 Ноември 2015г., изм. и доп. ДВ. бр.86 от 1 Ноември 2016г., отм. ДВ. бр.35 от 2 Май 2017г./, която допуска приемане от комисията на направени предложения от някои нейни членове, внасяне на предложения по време на заседанията ѝ. Налице е изискване за аргументирането на тези предложения. Такива са предложенията за създаване на „квадратче за поставяне на знак "X" или "V", отразяващ волята на избирателя, в което е изписано "Не подкрепям никого“, които са включени в изготвения доклад и допълнителен доклад за

¹ Законопроект за изменение и допълнение на Изборния кодекс, № 454-01-10, внесен от Волен Николов Сидеров и група народни представители на 27 октомври 2014г.; Законопроект за изменение и допълнение на Изборния кодекс, №554-01-74, внесен от Валери Симеонов Симеонов и група народни представители на 8 април 2015 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Изборния кодекс, №554-01-95, внесен от Явор Илиев Хайтов и група народни представители на 20 май 2015 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Изборния кодекс, №554-01-102, внесен от Георги Стоянов Кадиев на 26 май 2015 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Изборния кодекс, №554-01-140, внесен от Лютви Ахмед Местан и група народни представители на 22 юли 2015 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Изборния кодекс, № 554-01-141, внесен от Лютви Ахмед Местан и група народни представители на 22 юли 2015 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Изборния кодекс, №554-01-172, внесен от Настимир Ананиев Ананиев и група народни представители на 5 ноември 2015 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Изборния кодекс, №654-01-13, внесен от Михо Димитров Михов и група народни представители на 16 февруари 2016 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Изборния кодекс, №654-01-14, внесен от Настимир Ананиев Ананиев и група народни представители на 18 февруари 2016 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Изборния кодекс, №654-01-16, внесен от Петър Владиславов Славов и Мартин Димитров Димитров на 19 февруари 2016 г.; Законопроект за допълнение на Изборния кодекс, №654-01-18, внесен от Димитър Андреев Делчев и група народни представители на 22 февруари 2016 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Изборния кодекс, №654-01-19, внесен от Димитър Андреев Делчев и група народни представители на 22 февруари 2016 г.; Законопроект за изменение и допълнение на Изборния кодекс, №654-01-20, внесен от Цветан Генчев Цветанов и група народни представители на 22 февруари 2016г.; Законопроект за изменение и допълнение на Изборния кодекс, №654-01-22, внесен от Корнелия Петрова Нинова и група народни представители на 23 февруари 2016 .

разглеждането им от Народното събрание на второ четене. Предложено е създаването на изцяло нови разпоредби в ИК (чл. 261, ал. 1, т. 5, 278, ал. 1, т. 9-за избори на народни представители; 325, ал. 1, т. 5, 332, ал. 2, т. 7 -за избори за президент; чл. 371, ал. 1, т. 5 -за избори на членове на Европейския парламент; чл. 422, ал. 1, т. 6 и чл. 437, ал. 2, т. 9 - за избори на кметове и общински съветници), с които е въведено право на гласуване с бюлетина „Не подкрепям никого“, като гласовете се приемат от законодателя за действителни. Едновременно се предлагат и приемат разпоредбите в Приложение 1 към 248 - Методика за определяне на резултатите от гласуването и разпределяне на мандатите при избори за народни представители; Приложение №2 към чл. 312 – Методика за определяне на резултатите от гласуването при изборите за президент и вицепрезидент на републиката; Приложение №3 към чл. 355- Методика за определяне на резултатите от гласуването и разпределяне на мандатите при избори за членове на Европейския парламент от Република България; Приложение №4 към чл. 452, ал. 1- Методика за определяне на резултатите от гласуването за кметове и Приложение №5 към 453, ал. 1- Методика за определяне на резултатите от гласуването за кметове, в които се предвижда изключването на посочените гласове при определяне на мандатите. Приема се и разпоредбата на §1, т. 14 от ДР на ИК. Посочените промени в Изборния кодекс са обсъдени приети на пленарни заседания на 26, 27 и 28 април 2016 година². Като мотиви на законопроектите следва да се считат изказванията на народните представители в тези заседания на НС. От изказванията може да бъде направен очевиден извод, че голяма част от народните представители са считали, че промените са противоречиви и противоконституционни.

Този начин на приемане на закони и изменения в тях, е в противоречие с разпоредбите на Глава трета ЗНА- Изработване на проекти за нормативни актове (отм. Нова-ДВ ,бр. 46 от 2007 г. , в сила от 01.01.2008 г.), и конкретно на изискванията на чл. 28 ЗНА, които са гаранция за спазване на принципите на на правовата държава, принципът за пропорционалност и **принципът за оправданите правни очаквания** като източници на първичното европейско законодателство. Поради това макар и разпоредбата на чл. 80, ал. 5, т. 2 (предишна ал. 4) от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, в сила от 25.11.2014 година да не е в явно противоречие с конституционни норми, този често използван начин на приемането на законови разпоредби очевидно представлява заобикаляне на разпоредбите на Закона за нормативните актове (ЗНА) и рефлектира негативно индиректно върху конституционния принцип за правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България, който гласи, че „Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната“.

4.1 В конкретния случай приетите текстове от ИК (включително §1, т. 14, в частта „с изключение на тези по чл. 438, ал. 1, т. 7,“ са с противоречиво съдържание и по същество взаимно изключващи се. В този

² Виж стенограми от заседания на <https://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/55/ID/5524>

смисъл се нарушава принципът на оправданите правни очаквания, като се дава една нова правна възможност, а именно разширяване на алтернативите при осъществяване на изборителното право чрез изразяване на отрицателен вот срещу всички политически партии и едновременно с това дадената възможност се елиминира чрез изключване на дадените гласове при отчитането на действителните гласове. Макар и признати за действителни, гласовете на гражданите с „не подкрепям никого“ се приравнява на липса на глас, което лишава всички така гласували от реализиране на тяхното изборително право, въведено като конституционен принцип в чл. 10 от Конституцията.

Направеното искане за противоконституционност на §1, т. 14 от Допълнителната разпоредба на ИК §1, т. 14 от Допълнителната разпоредба на ИК, частта „с изключение на тези по чл. 438, ал. 1, т. 7,“ е основателно, като СЮБ счита, че тя противоречи на разпоредбите на чл. 4³, чл. 6, ал. 2⁴ (равенство на гражданите пред закона и на чл. 10 КРБ) всеобщо, равно и пряко изборително право с тайно гласуване.

Българският конституционен законодател е уредил „Основните начала“ в Глава първа на Конституцията, а „Основните права и задължения на гражданите, в Глава втора от Конституцията. Въпросите, поставени по делото са относими и към дадената конституционна уредба в тези два раздела от Конституцията, поради обстоятелството, че установените основни начала представляват правна гаранция за реализацията на основните права и свободи. В правната теория политическите права на гражданите, каквото е правото на участие на гражданите в избори се определят като част от „основните права „ на човека и гражданина, които му дават възможности за индивидуално или колективно участие в политическия процес, в обществения и политически живот на страната, при осъществяване на властта, в процеса на вземане на решения в сферата на политиката.... Политическите права са принципна основа на демократичната система и са ценности, по отношение на които властта следва да се самоограничава.... Правото на участие в държавните и обществени дела е основополагащ принцип във взаимоотношенията между държавата и нейните граждани“⁵

Поради това правото на ограничаване на тези права следва да бъде извършвано само в установени конституционни граници.

4.2. Относно равенство на гражданите пред закона.

С едно от първите си решения - решение №14 от 10 ноември по к.д.

³ Чл. 4. (1) КРБ: Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната.

(2) Република България гарантира живота, достойнството и правата на личността и създава условия за свободно развитие на човека и на гражданското общество.

(3) (Нова - ДВ, бр. 18 от 2005 г.) Република България участва в изграждането и развитието на Европейския съюз.

⁴ Чл. 6. (2) КРБ: „Всички граждани са равни пред закона. Не се допускат никакви ограничения на правата или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние.“

Чл. 10. Изборите, националните и местните референдуми се произвеждат въз основа на общо, равно и пряко изборително право с тайно гласуване.

⁵ Наталия Киселова - „Политически права на българските граждани“, 2017 г., издателство Сиела, стр. 157-158.

№14/1992 г. Конституционният съд е тълкувал разпоредбата на чл. 6, ал. 2 КРБ, като изрично е посочил, че равенството пред закона е основен принцип на демократичното общество и то означава *„равнопоставеност на всички граждани пред закона и задължение за еднаквото им третиране от държавната власт“*. КС изрично е обсъдил гарантирането на това право чрез посочените социални признаци в конституционната разпоредба на чл. 6, ал. 2, изречение второ, които не могат да бъдат основание за неравно третиране, като изключенията са изключително ограничени. *В мотивите на решението се казва, „че ограничения на правата и предоставяне на привилегии на определени социални групи е допустимо според Конституцията. Трябва обаче да се подчертае, че във всички тези случаи се касае за обществено необходими ограничения на правата или предоставяне на привилегии на определени групи граждани при запазване приоритета на принципа за равенство на всички граждани пред закона. Точното и изчерпателното посочване на социалните признаци, които са основание за недопускане ограничения на правата и за предоставяне на привилегии, е гаранция срещу необосновано разширяване на основанията за допускане на ограничения на правата на гражданите или на привилегии“*.

В по-нататъшната си практика Конституционният съд е утвърдил разбирането, че *„ограничаването на едно основно право, каквото е правото на защита, е допустимо, но само когато това се налага, за да бъдат охранени висши конституционни ценности. Ограничението е несъразмерно, когато е въведено всеобхватно, без нужната диференциация на нарушенията, поради което не може да намери оправдание в цел, насочена към "опазване на основите на конституционния ред или на други особено важни обществени интереси.....“*.

С ТР №14 от 4 ноември 2014 г. по т.д. №12/2014 г., КС е дал тълкуване в насока, че основно право може да бъде ограничено, само когато накърнява висш, признат от Конституцията публичен интерес. Според съда легитимните основания за такова ограничение са определени в две групи: *1. първата е „необходимостта да бъдат опазени основите на конституционния ред, включващи народния суверенитет, разделението на властите, формата на държавно устройство и държавно управление и др.“*, а *2. втората: „стесняването на достъпа до съда би било оправдано и с цел да бъде предотвратено засягането на други особено важни интереси на обществото, каквито са осигуряването на отбраната и сигурността на страната, както и осъществяването на принципите и целите на нейната външна политика. Във всички посочени случаи ограничението трябва да съобразява принципа на съразмерността – да е наложително за защитата на посочената категория обществени интереси, да бъде най-подходящото и възможно най-мекото средство за ефективно постигане на конституционно оправданата цел.“*

С едно от новите си решения (Р решение №8 от 27 май 2021 г. по к.д. №9/2020 г.), КС е направил анализ на предходната своя практика, като е обсъдил най-важните свои решения, които тълкуват равенството на гражданите пред закона. Мотивите на това решение сочат за една последователност и предвидимост в практиката за правна сигурност и стабилност като характеристики на правовата държава, за спазване на

принципа за защита на оправданите правни очаквания от страна на законодателя на определената му дискреционна власт, като не допуска „внезапни, неочаквани и непропорционални на конституционните стандарти законодателни промени“ .

4.3. Относно провеждането на изборите, националните и местните референдуми се произвеждат въз основа на общо, равно и пряко избирателно право с тайно гласуване по чл. 10 от Конституцията.

Още през 1994 година КС е приел, че гласуването е решаващият и най-важният момент в избирателния процес, и че **актът на гласуване** е пряко изявление на волята на избирателите за конституиране на политическо представителство, за предоставяне на мандат на определени лица. (Решение №1 от 8 март 1994 г. по к.д. 22/1993 г.)

Със свое следващо решение №4 от 11 февруари 1997 година по к.д. №29 от 1996 г., чиито предмет на тълкуване са били основните права на гражданите, като основни човешки права, КС приема, че „Когато при упражнението на тези права те влизат в противоречие, колизията следва да бъде решена чрез метода на балансиране на правата. Конкретно по отношение на равенството в избирателното право, КС приема, че „всеки избирател да има равни права при упражняване правото си на избор за Народно събрание. Това означава **всеки избирател да има равни права при отчитане на гласа му за резултатите от изборите.** Същото се отнася и за всеки избираем“. Счетено е за недопустимо е създаване на завишени изисквания към някоя от партиите или коалициите, а по аргумент за противното следва да бъде прието и за недопустимо лишаването от право на глас при преброяването на гласувалите избиратели. В същия смисъл са и други решения на КС.⁶

В мотивите на Решение №9 от 2 юли 2021 г. по к.д. №9/2021 г., КС е тълкувал, дефинираните в чл. 10 КРБ принципи на „общо,, и „равно,, избирателно право, като счита, че „избирателното право е "общо" или „всеобщо“ - негов носител е всеки гражданин на държавата, независимо от пол, раса, език, имущество, професия, обществено положение, образование, религия или политически убеждения. Този принцип не се накърнява от възприетите в демократичните държави изисквания за упражняването на избирателното право - достигане на определена възраст, гражданство, местоживеене, правоспособност и дееспособност. **Всеобщото избирателно право е предпоставка за равното избирателно право: всички граждани, отговарящи на определени изисквания, притежават избирателни права.**“ Прието е също така, че избирателното право е "равно", като всеки избирател има право на един глас, равен по тежест на гласа на всеки друг избирател в конкретния изборен процес.

В направеното искане са изложени мотиви, че оспорената разпоредба не е в приложното поле на правото на Европейския съюз. В становище на

⁶Решение №12 от 24 август 1999 г. по к.д. №12 от 1999 г.; Решение №3 от 23 февруари 2017 г. по к.д. №12/2016 г.; Решение №4 от 4 май 2011 г. по к.д. №4/2011 г.

проф. д.н. Атанас Семов към определението на КС за допускане на искането за разглеждане по същество се прави анализ на приложимост на правото на ЕС. След като КС е приел искането за допустимо, СЮБ счита, че не е налице пречка съдът да се позове на практиката на СЕС и на ЕСПЧ, които се отнасят до нарушаване на принципите на пропорционалност и на оправданите правни очаквания като източници на първичното европейско право. Бихме посочили в подкрепа на това наше становище Решение на Европейски съд по правата на човека Броньовски срещу Полша (Broniowski v. Poland) Жалба №31443/96 Решение от 22 юни 2004 г. на Голямото отделение на Съда. В решението се подчертава следното: „Несигурността – законодателна, административна или породена вследствие на прилаганите от властите практики – е фактор, който трябва да се вземе предвид при преценката на поведението на държавата с оглед необходимия баланс на засегнатите интереси. Когато става дума за въпрос от общ интерес, държавните власти са длъжни да действат своевременно, по подходящ и последователен начин“, както и че „Върховенството на закона, което е в основата на Конвенцията, и принципът на законността в чл. 1 от Протокол №1 изискват държавите не само да уважават и прилагат по един предвидим и последователен начин законите, които са приели, но и да осигурят юридическите и фактическите условия за тяхното изпълнение.“

В заключение, с оглед на изложеното, СЮБ поддържа становище, че с разпоредбата на §1., т. 14 от Допълнителната разпоредба на ИК §1., т. 14 от Допълнителната разпоредба на ИК, частта „с изключение на тези по чл. 438, ал. 1, т. 7,“ е създадена нова правна уредба, която третира по различен начин отделни български граждани, засягайки техното конституционно право при участие в избори техните гласове да бъдат отчитани и да имат равна тежест с гласовете на останалите участници в изборния процес. С изключването на избирателите, които са гласували с бюлетина „Не подкрепям никого“, законодателят е нарушил принципите на правовата държава (чл. 4 от Конституцията), на равенство на гражданите пред закона (чл. 6, ал. 2) и на всеобщо, равно и пряко избирателно право с тайно гласуване (чл. 10 от Конституцията), поради което атакуваната норма от ИК следва да бъде обявена за **противоконституционна**.

С УВАЖЕНИЕ,
ПРЕДСЕДАТЕЛ

(ВЛ. СЛАВОВ)

