

СТА Н О В И Щ Е

на Народното събрание по Конституционни дела N 21 и N 22 от 1995 г.

Конституционни дела N 21 и N 22, от 1995 г. са образувани по искане съответно на група народни представители и на Президента на Република България, за обявяване като противоконституционни отделни текстове от Закона за местните избори (ЗМИ). Със свои определения от 1 август 1995 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане двете дела и е конституируал Народното събрание като заинтересована страна.

I. По чл.3, ал.3 от ЗМИ - Срочнослужещите като избиратели.

1. Оспорва се текст, който регламентира реда, по който срочнослужещите упражняват активното си избирателно право при местни избори. За да се вземе отношение по въпроса, следва да се имат предвид специфичните принципи, залегнали в законовата уредба на местните избори. Един от тях - необходимата привързаност и заинтересованост от проблемите на общността - се изразява в изискването за адресна регистрация : за да бъде един гражданин избирател или избираем на местни избори, ЗМИ (чл. 3 ал.1) изисква да е налице неговата адресна регистрация в общината, района или кметството, и тя да е направена преди датата, когато са насрочени местните избори - съгл. чл. 7 от ЗМИ, от датата на насрочване на изборите до изборния ден, трябва да има най-малко 60 дни. Изискването за адресна регистрация при местните избори присъществуваше и в Закона за избиране на народни представители, общински съветници и кметове (ЗИНПОСК).

При срочнослужещите обаче тази необходима връзка с интересите на общината и избирането на органите на местно самоуправление, отсъства поради временния характер на военната служба. Отчитайки това,

ЗИНПОСК (чл.19) изключваше срочнослужещите въобще от избирателните списъци при местните избори и с това следваше една дългогодишна традиция относно участието на войниците в местни избори както у нас, така и в други страни.

При това съпоставяне с госкорошната законова уредба, която не допускаше срочнослужещите въобще до гласуване на местни избори, разпоредбата на чл.3 ал.3 от ЗМИ, която сега се оспорва, представлява значима крачка към реалното осъществяване избирателното право на войниците, като едновременно с това го съвместява с особения ред във Въоръжените сили. ЗМИ не изключва войниците от избирателните списъци за местните избори, както предвиждаше ЗИНПОСК - по действащата законова уредба войниците могат на общо основание да гласуват, ако в изборния ден се намират в населеното място, където е тяхната адресна регистрация.

Основен принцип в правото е, че всяка разпоредба трябва да се чете във връзка с другите текстове на закона - чл.3 ал.3 от ЗМИ трябва да се чете и прилага, като се отчита законодателния факт, че е отпаднало госкорошното законово недопускане войниците да бъдат включвани в избирателните списъци на местни избори. Налага се изводът, че разпоредбата на чл.3 ал.3 от ЗМИ не само, че не е противоконституционна, а че самата тя представлява положително развитие на конституционния принцип за всеобщото избирателно право.

II. По чл.4 - Двойното гражданство у кандидати за съветници и кметове.

И в двете искания се твърди, че законовото изискване кандидатите за съветници и кметове да нямат друго гражданство, противоречи на Конституцията. Твърдението обаче, не намира основание нито в Конституцията ни, нито в действащата ни правна уредба.

1. Конституцията ни не "говори единствено за български граждани", както се твърди в искането на Президента на Републиката. Конституцията постановява "Гражданите... имат право да избират..."(чл.42 ал.1) Самото изискването за гражданство на Република България, като

условие за изборителни права, е заложено и в ЗИНПОСК, и в ЗМИ, т.е. уредбата има законов, а не конституционен ранг.

2. Вярно е, че правото да избират държавни и местни органи на власт е основно право на гражданите. Систематичното място на правната му уредба в Конституцията (чл.42) е в Глава II "Основни права и задължения на гражданите".

Но тази глава не съдържа като основно право на гражданите правото да бъдат избирани в състава на държавен или местен орган, или да заемат чрез пряк избор от народа, определена длъжност. Условиата за заемането на длъжността президент и вицепрезидент на Републиката и за избиране за народен представител в парламента на страната са изрично уредени от Конституцията, защото това са "конституционни органи" на държавата. Те черпят своята правна уредба и правомощия пряко от Конституцията. Условиата за заемане на други длъжности, вкл. и чрез избор от народа, са предмет на уредба в закон. В този смисъл е и установената ни законодателна практика.

Аргументът, че Конституцията изрично предвижда недопускането на двойното гражданство като условие за избираемост на народен представител или Президент на Републиката, а не го предвижда при местните избори, е несъстоятелен. Конституцията въобще не съдържа цялостна правна уредба на местното самоуправление и администрация, нито съдържа условиата за избираемост на органите на местното самоуправление, а го предоставя на закона.

3. По своята правна същност, недопускането на двойно гражданство у кандидатите за местните избори представлява законово изискване за изпълнение на функции. Обяснението му е в това, че при упражняващите тези функции - съветник или кмет - те са облечени с голяма публична власт. Те осъществяват функции по управлението на местната общност, които в широк план са функции по осъществяване на властта в държавата. Лицата, които ще изпълняват тези функции, трябва да са граждани на държавата ни, т.е. да са в тясна връзка на съпринадлежност между гражданин и държава, от която връзка произтичат властнически права и задължения между

избраното лице и държавата, което пък изключва връзка на подчиненост с друга държава.

Това проличава особено отчетливо при избора на кметове. Кметът освен, че е орган на местно самоуправление е държавен служител, с ключово положение в упражняването на изпълнителната власт в общината, района или кметството като нейн орган (арг. чл.139, ал.1, Конст.). А съгласно чл.116, ал.2 от Конституцията "Условията, при които държавните служители се назначават и освобождават от длъжност ... се определят със закон". Тук понятието "назначаване" има смисъл на основание, от което възниква властническо правоотношение. То включва както административният акт на назначаване, така и изборът от който възниква властническото правоотношение. Между условията за назначаване на държавни служители е и може да бъде изискването ("условието") за изключителност на българското гражданство, т.е. лицето да е български гражданин, който няма друго гражданство. От друга страна, "законът", който има предвид чл.116, ал.2 на Конституцията е не само очакваният бъдещ "общ" закон за държавните служители (или за държавната служба), а и всеки друг закон, който урежда правното положение на "отделна категория" държавните служители, каквито са и кметовете, чийто брой съгласно ЗМИ значително се увеличава (кметве на общини, райони и кметства). Законът за местните избори, макар, че има за основен предмет на регулиране произвеждането на местните избори, урежда и възникването на властническото правоотношение на кмета като избран държавен служител. Поради това този закон на основание чл.116, ал.2 in fine Конституцията може да определя на общо основание и условията за заемане на държавна служба и в частта им относно изискването за българско гражданство.

4. "Гражданството" не е между основанията, за които Конституцията не допуска ограничения в правата на гражданите - чл.6 ал.2 от Конституцията. Съгласно изричното произнасяне на Конституционния съд (Решение N 14 по к.г. N 14/92) изброяването на основанията в чл.6 от Конституцията е изчерпателно. Оттук следва, че след като "гражданството" не е в този списък, няма

конституционна пречка законова норма да поставя изискването "да нямат друго гражданство" при кандидатирането за отговорна длъжност в местното самоуправление, която се заема чрез пряк избор.

Поради това и в съответствие с Конституцията действащата ни правна система съдържа множество случаи с изрично изключване на "и друго гражданство" при заемането на отговорни длъжности в държавата. Така напр. Законът за съдебната власт (чл.126) предвижда, че за съдия, прокурор, следовател може да бъде назначено лице, което има само българско гражданство. Законът за Конституционния съд предвижда, че за член на Конституционния съд, може да бъде избрано, респ. назначено лице, което да отговаря на условията, предвидени в чл.147 ал.3 от Конституцията, и да е български гражданин, който няма друго гражданство (чл. 4 ал.3 от ЗКС) и др.

III. По чл.62, ал.1

Оспорването на чл.62 ал.1 от ЗМИ засяга въпроса за "равното избирателно право". **А равното избирателно право** е принцип на Конституцията (чл.10) и на действащото изборно право, вкл. и за местните избори (чл. 2 от ЗМИ). В условията на предизборна кампания равното избирателно право означава еднакви възможности за получаване и разпространяване на информация най-вече чрез средствата за масова информация. Изискването за неутралност и въздържане от вземане на позиция и отношение по предметната информация е основна мярка и неотменен елемент от регламентирането на "еднакия достъп и възможности" до масмедията.

Подробна регламентация в посочения по-горе смисъл се съдържа в Основните положения на временен статут на БТ и БР и в Решението за достъпа до националните средства за масово осведомяване по време на предизборната борба. Например:

1. Съгласно Основните положения за временен статут в своята дейност БНТ и БНР и "информацията, която те поднасят, трябва да бъде всестранина, правдива и делова", а служителите и сътрудниците на тези национални институции **"нямат право да развиват политическа**

дейност и да агитират от свое име в полза на или против която и да е политическа сила". Аналогича правна регламентация е залегнала и в оспорвания текст на чл.62, ал.1 от ЗМИ отнасяща се до журналисти и говорители в БНТ, БНР и БТА.

2. В Решението за достъпа до националните средства за масово осведомяване по време на предизборната кампания се предвижда емисиите и предаванията на БНТ и БНР да съдържат **"автентични новини и репортажи"** за предизборната кампания на партиите, коалициите и независимите кандидати".

И двата акта са приети с Решения на VII-то Велико народно събрание. А съгласно § 6 от Преходните и заключителните разпоредби на Конституцията до създаването на законова уредба за БНТ, БНР и БТА Народното събрание осъществява правомощията, които Великото народно събрание има спрямо тези национални институции. Следователно разпоредбите на посочените решения на Великото народно събрание са признати от Конституцията ни. Аналогичната разпоредба на чл.62 ал.1 от ЗМИ повтаря, в рамките на специален закон, какъвто е Законът за местните избори, действащото и признато от Конституцията изискване за обективност и неутралност в работата на масмедията по време предизборна кампания.

Поради това твърдението, че текстът на чл.62 ал.1 от ЗМИ противоречи на Конституцията, не намира опора в самата Конституция и следва да бъде отхвърлено.

Председател на
Народното събрание:
акад. Бл. Сендов

