

Образуване К.З.НЧ/2011
Среден И.З. Докладчик
Съдия Емил Дрънчев
11.11.2011

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

11.11.2011

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ИСКАНЕ

от група народни представители от 41-ото Народно събрание на Република България за обявяване на противоконституционност на чл. 1; чл. 3, ал. 2, 3, 4 и 5; чл. 4, ал. 3, 4, 5 и 6; чл. 23, ал. 2; чл. 25, ал. 1, т. 6; чл. 26, ал. 1, т. 3 и т. 27; чл. 26, ал. 8; чл. 44, ал. 2; чл. 74, ал. 4, т. 1 и 2; чл. 78; чл. 79; чл. 166, ал. 5 и ал. 6; чл. 264, ал. 1; § 1; § 11; § 16; § 18; § 19 от Изборния кодекс (ДВ, бр. 9/2011)

По чл. 149, ал. 1, т. 2 и 4
от Конституцията

Уважаеми господа конституционни съдии,

Кодификацията на изборното законодателство по принцип е положително явление. Трябва да се установят ясни правила за всички видове избори, в които българските граждани чрез своя вот да определят демократично своите представители в държавните институции и в местната власт. За съжаление, приетият Изборен кодекс не се основава в необходимата степен нито на положителния опит в изборното законодателство, натрупан до сега, нито на добрите европейски практики. Този Изборен кодекс съдържа разпоредби, които противоречат на конституционни принципи и норми, както и на общопризнати норми на международното право и с международните договори, по които България е страна (чл. 149, ал. 1, т. 2 и 4 К).

1. При активното избирателно право се въвежда изискване на **уседналост**, което надхвърля конституционната рамка. При изборите за членове на Европейския парламент гласоподавателите следва да са живели най-малко през последните три месеца в РБ или в друга държавна-член на ЕС (чл. 3, ал. 2 и 3 ИК). При изборите за органи на

2

местно самоуправление право да гласуват имат избирателите, които са живели най-малко през последните дванадесет месеца в съответното населено място в страната (чл. 3, ал. 4 и 5 ИК).

В чл. 42, ал. 1 от Конституцията на РБ изчерпателно са изброени условията и ограниченията за упражняване на активното изборително право при произвеждане на избори за държавни и местни органи на власт, както и на допитвания до народа. Сред тези условия не фигурира изискване за каквато и да е форма на уседналост. Въвеждането ѝ чрез закон (пък бил той и кодекс) означава недопустимо дописване на Конституцията в хипотеза, при която тя не е делегирала подобно правомощие на обикновения законодател. Напротив, в чл. 42, ал. 2 Конституцията изрично му е предоставила само правото да определя организацията и реда за произвеждане на избори и референдуми.

С § 1 от Допълнителните разпоредби се въвеждат **пет различни понятия за уседналостта**. Основно правило в една правова държава (чл. 4, ал. 1 К) е правните понятия поне в рамките на един нормативен акт да имат едно и също съдържание. Постоянният и настоящият адрес е формален юридически критерий. Възможно е отделен изборител да покрива изискванията на чл. 3, ал. 4 и 5 във връзка с § 1, т. 4, т.е. да има постоянен или настоящ адрес, респ. адрес на пребиваване в една община, но въобще да не е живял фактически на нейна територия. С § 1, т. 4 от Допълнителните разпоредби фактически се лишават една категория изборители, защото не съществува правна възможност те да бъдат включени в който и да е изборителен списък. Това ограничение на основно конституционно право е в пряко нарушение на чл. 26, ал. 1 от Конституцията, в който се гарантират еднакви права и задължения на всички български граждани независимо от тяхното местожителство. То нарушава и конституционно прогласения принцип за общото и равно изборително право на българските граждани, установен в чл. 10 от Конституцията.

Подобно лишаване от права противоречи и на принципите, прогласени във Всеобщата декларация за правата на човека, Пакта за политическите и гражданските права и Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи. По силата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията тези международни актове са част от вътрешното ни право и имат приоритет. Така например чл. 7 от Всеобщата декларация за правата на човека забранява дискриминацията под каквато и да е форма; чл. 2 провъзгласява равенството между гражданите, а чл. 21, ал. 3 изрично казва, че трябва да има „действителни избори при всеобщо, равно и тайно гласуване или чрез равностойна процедура, осигуряваща свободата на гласуването.“. В същата насока е чл. 14 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи. В чл. 25в от Международния пакт за граждански и политически права е казано, че всеки гражданин има

право „да гласува и да бъде избран в истински, периодично провеждани избори, при всеобщо, равно и тайно гласоподаване, гарантиращо свободно изразяване на волята на избирателите”. Тези основни принципи и норми на международното право не намират отражение в атакуваните текстове (т. 1-9) на ИК.

Следователно чл. 3 ал. 2, 3, 4 и 5; § 1 ИК противоречат на чл. 4, ал. 1; чл. 5, ал. 4; чл. 10; чл. 26, ал. 1 и чл. 42 от Конституцията, както и на международните договори, по които Република България е страна.

2. В чл. 4 ИК се урежда пасивното избирателно право. Това се отнася до избирането на членове на Европейския парламент и на изборите за общински съветници и кметове. Като абсолютна предпоставка за кандидатстване се въвежда изискването лицата да нямат гражданство и на държава, която не е член на Европейския съюз. Изрично чл. 25, ал. 1 К допуска двойното гражданство. Изискванията за уседналост по чл. 4, ал. 3, 4, 5 и 6 ИК са дискриминационни, като влизат в противоречие с принципа на всеобщото избирателно право (чл. 10 К). Гражданите на РБ, където и да се намират, имат всички права по Конституцията ни (чл. 26, ал. 1 К). С чл. 1 ИК по същество се „дописва” Конституцията. Въвеждат се изисквания, които са извън основния ни закон. Това е в пряко противоречие с чл. 6 К.

Следователно чл. 1 и чл. 4, ал. 3, 4, 5 и 6 ИК противоречат на чл. 4, ал. 1; чл. 5, ал. 4; чл. 10; чл. 25; чл. 26, ал. 1 и чл. 42 от Конституцията, както и на посочените по-горе международни договори, по които Република България е страна.

3. С раздел II ИК се създава Централна избирателна комисия, която е за всички видове избори и има петгодишен мандат (чл. 23, ал. 1). Този орган трябва да бъде безпристрастен и осигури едни справедливи и демократични избори. Конституирането и правомощията на ЦИК обаче, довеждат до извод, че този орган ще бъде изцяло политизиран. Така например, председателят на ЦИК се назначава по предложение на най-голямата парламентарно представена партия, т.е. от ГЕРБ (чл. 23, ал. 2 ИК). Макар и да са с мандат, пълномощията на член на ЦИК се прекратяват предсрочно по искане на предложилата го партия или коалиция от партии (чл. 25, ал. 1, т. 6 ИК). Това противоречи на конституционните принципи на правовата и демократична държава (преамбюла на К). Държавната власт произтича от народа и се осъществява чрез органите, предвидени в К (чл. 1, ал. 2 К). Не може политическа партия да присвоява осъществяването на народния суверенитет (чл. 1, ал. 3 К).

Съгласно чл. 26, ал. 1, т. 3 ЦИК „издава методически указания”, които са съществена част от изборния процес. Освен това „приема и обнародва в „Държавен вестник” методика за определяне на резултатите

от гласуването" (чл. 26, ал. 1, т. 27 ИК). Тези актове на ЦИК даже не подлежат на съдебен контрол (чл. 26, ал. 8 ИК). Това противоречи на чл. 120 К.

Следователно, чл. 23, ал. 2; чл. 25, ал. 1, т. 6; чл. 26, ал. 1, т. 3; чл. 26, ал. 1, т. 27; чл. 26, ал. 8 ИК противоречат на принципите на демократичната и правовата държава за провеждане на единни честни избори, на чл. 1, ал. 2 и 3 К, и чл. 120 К както и посочените по-горе международни договори, по които България е страна .

4. Правилата за гласуване в чужбина поставят нашите сънародници, които се намират извън пределите на страната в неравностойно положение спрямо избирателите в страната. Изрично чл. 26, ал. 1 К повелява, че „гражданите на РБ, където и да се намират, имат всички права и задължения по тази Конституция”. Разрешенията в ИК са в разрез с конституционния принцип за равно избирателно право. Така например в чл. 166, ал. 6 ИК е казано, че „извън страната се гласува само с бюлетина за парти и коалиции от партии, които не съдържат реквизитите по ал. 1, т. 3 и 4”, т.е. с интегрална бюлетина, без имена на кандидатите и без преференциален вот (вж. и чл. 166, ал. 5 ИК). Начинът за образуване на избирателните секции също води до нарушаване на правата на избирателите. Българите в чужбина нямат равни права в зависимост от местоживеенето си. В градовете с дипломатически представителства ще могат да се сформират избирателни секции при наличието на 20 избиратели (чл. 74, ал. 4, т. 1 ИК), докато в други населени места се изискват 100 заявления (чл. 74, ал. 4, т. 2 ИК; сравни с чл. 72 ал. 6; чл. 176, ал. 1 и 3 за да се разбере неравнопоставеността). В тази насока е и чл. 44, ал. 2 ИК, който изисква активна регистрация на избирателите извън страната, при това повтарящо се всеки път при всеки избор (сравни с чл. 59, ал. 2 и чл. 63, ал. 2 ИК). Очевидно е, че става дума за различно третиране на българските граждани в зависимост от тяхното местоживеене, което по същество е дискриминиращо, а оттука и антиконституционно.

Следователно чл. 44, ал. 2; чл. 74, ал. 4, т. 1 и 2; чл. 166, ал. 5 и 6 ИК противоречат на чл. 4, ал. 1; чл. 6, ал. 2; чл. 10; чл. 26, ал. 1; чл. 42 от Конституцията, както и посочените по-горе международни договори, по които България е страна.

5. С § 11 от Преходните и заключителните разпоредби на ИК се предвижда „експериментално гласуване по електронен път чрез интернет” в изборите за президент и вицепрезидент. Това гласуване обаче не е „експериментално”, защото се включва в определянето на изборния резултат (това са около 10 000 гласа). Правилата, съдържащи се в § 11 не дават гаранции за спазване на конституционния принцип за тайно

гласуване (чл. 10 К). Предвидена е възможност избирател, заявил, че ще гласува по електронен път чрез интернет, да гласува в избирателна секция по постоянния си адрес, след като се анулира гласуването му по електронен път. Това предполага не таен, а явен вот.

Следователно § 11 от Преходните и заключителни разпоредби на ИК противоречат на чл. 10 от Конституцията, както и посочените по-горе международни договори, по които България е страна .

6. С § 16; § 18 и § 19 от Преходните и заключителни разпоредби на Кодекса, необосновано от гледна точка на демократичното управление, е намален броя на населените места, които пряко избират своите кметове („150 души” се заменя с „350 души”). Това засяга над 1 000 населени места. ИК премахва прякото избиране на районните кметове в София и останалите градове с районно деление, което лишава от пряк избор над 1 000 000 граждани. Към това трябва да прибавим намаляване броя на общинските съветници с 20 % (§ 19, т. 2), което ще доведе до дебалансиране на системата на местно самоуправление и значително ограничаване на представителността. С премахване избирането на районните кметове и кметове на населени места под 350 души, de facto тези органи ще се назначават от политическото мнозинство в съвета. Известна ни е нормата на чл. 139 К, която дава възможност кметовете на общини да се избират или пряко от гражданите, или от общинските съвети. В случая премахването на прекия избор на кметовете в селата под 350 жители поставя в неравностойно положение живеещите в малките населени места. Не оспорваме правната възможност да се въведе минимално изискване за броя лица (50, 100 или 150), които да избират кмет на населеното място. Но от определена граница нагоре такова изискване представлява законодателна злоупотреба, която води до отнемане на избирателни права. Подобен е случаят с установяването на висока изборна бариера – от 4 на 8 %. КС обяви това изискване за противоконституционно и то при положение, че в него става въпрос за различни правни субекти – партии и коалиции. На какво основание в едно село с 350 или 400 жители пряко ще се избира кмет, а в друго – с 250 или 300 това ще прави общинският съвет?! В този случай под формата на законодателна целесъобразност се отнемат права на определена категория български граждани. Следователно разпоредбата на § 16 и на § 18, т.1 е дискриминационна и като такава противоречи на чл. 6, ал. 2 К, т.е. противоречи на принципа на равенството пред закона. РБ е демократична държава (преамбюла на К). Освен това чл. 11 К повелява, че „политическият живот в Р България се основава върху принципа на политическия плурализъм” и нито една политическа партия не може да се обявява или утвърждава за държавна.

6

Следователно § 16; § 18 и § 19 от Преходните и заключителни разпоредби на Избирателния кодекс са в противоречие с конституционните принципи на демократичната държава (преамбюла К), равенството на гражданите (чл. 6, ал.2 К) и политическия плурализъм (чл. 11 К).

7. В чл. 264, ал. 1 ИК е предвидено резултатите от изборите за членове на Европейския парламент да се оспорват пред Конституционния съд. В чл. 149, ал. 2 К обаче изрично е посочено, че „със закон не могат да се дават или отнемат правомощия на Конституционния съд“. А такова правомощие в ал. 1 на чл. 149 К няма посочено.

Следователно, чл. 264, ал.1 ИК противоречи на чл. 149, ал. 2 К.

8. В чл. 48 и чл. 49 ИК е казано, че участие във всеки един от изборите за народни представители, за президент и вицепрезидент на републиката и за членове на Европейския парламент, партиите и инициативни комитети внасят безлихвен депозит по сметка на БНБ от 10 000 лева. Това по същество е парична вноска за участие в изборите. По този начин се въвежда **имуществен ценз за партиите, инициативните комитети и в крайна сметка за самите кандидати**. Даже се стига при определени условия до конфискуване на тези средства (чл. 79, ал. 2 ИК).

Никъде обаче в Конституцията не се изисква някакъв имуществен ценз за да се участва в изборите. Това е дискриминация спрямо тези, които не разполагат с такива средства.

Следователно чл. 78 и 79 ИК противоречат на принципът за демократичност и равенство в изборния процес, както и на чл. 6, ал. 2; чл. 10; чл. 11 от Конституцията.

9. С § 19, т. 7 от Преходните и заключителни разпоредби се извършва промяна в чл. 39 от ЗМСМА. С този текст се определя броя на заместник-кметовете в общините. Определят се „лимити“ на органите на самоуправление (прим. защо Столична община ще има 7 зам.кметове?). Глава седма от К е озаглавена „Местно самоуправление и местна администрация“. Недопустимо е чрез закон да се ограничават правомощията на тези органи. В чл. 138 К е казано, че орган на местното самоуправление в общината е общинския съвет и той трябва да определя, съобразно конкретните нужди, колко зам.кметове да има тя.

Следователно § 19, т. 7 от Преходните и заключителни разпоредби на ИК противоречи на принципа на местното самоуправление и конкретно на чл. 138 К.

Този Избирателен кодекс не разрешава проблема с купуването на гласове и изборния туризъм. Прилагането му ще доведе до хаос в изборния процес. Целта му е да даде предимство на определена партия и

8. Анастас Мерзляков -
9. Михаил Орловский -
10. Илья Давыдов
11. Павел Орлов
12. Корнелий Герасимов
13. Михаил Мухоморов
14. Павел Курдюмов
15. Мелания Бузичева
16. Яков Сидоров
17. Милена Христова
18. Елена Афанасова
19. Филипп Давыдов -
20. Георгий Антонов
21. Дмитрий Гороб
22. Анна Далева -
23. Георгий Боденков
24. Алла Гараздов
25. Аполоний Стойков
26. Валентин Мельник
27. Христо Тисеров

28 Алиосман Имамов

29 Хасанет Хасанов

30 Фузунтай Набиев

31 Дурсан Мустафа

32. Герон Кочев

33 Янко Янков -

34 Керра Михайлова

35 Корман Исмаилов -

36 Дневдет Чакоров -

37. Кирил Кочев

38 Муса Стефанов -

39 Тунгер Корджиев -

40 Георги Темъркейез

41 Робко Великов

42 ? Глиси Н.В. Такоров -

43 Ангел Х. Пазинев

44 Валентин Богданов -

45 Велич Николов -

46 Велич Масларова

47 Бенко Мухомеров

48 Павел Давыдов

49 Александр Попович

50 Саша Козлов

51 — Захару Георгиев —

52 Стефан Волкович

53 Александр Козлов —

