

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
НАРОДНО СЪБРАНИЕ

№ 054-00-161
дата 30.04.2009

ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
бул. „Дондуков“ № 2
гр. София

1
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Р. № КС 10

Дата 30.04.2009

за установяване на противоконституционност на
чл. 6, ал. 6, чл. 39, ал. 2 и чл. 115, ал. 2 и ал. 3

от приетия на 24.04.2009 г. Закон за изменение и допълнение на Закона
за избиране на народни представители (обн., ДВ, бр. 37 от 2001 г.;
решиение № 8 на Конституционния съд от 2001 г. - бр. 44 от 2001 г.; изм.,
бр. 45 от 2002 г., бр. 28, 32 и 38 от 2005 г., бр. 24, 30, 63 и 95 от 2006 г., бр.
57 от 2007 г., обн. ДВ бр. 24.04.2009 г.

на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 и чл. 150, ал. 1

от
Конституцията на Република България

Уважаеми дами и господа конституционни съдии,

Изборите са сложно явление, което се състои от три основни
елемента. Това са избирателно право, избирателен процес и избирателна
система.

Избирателното право може да се разглежда като обективно и
субективно. Обективното избирателно право е съвкупност от правни
норми, регулиращи обществените отношения във връзка с провеждане на
избори за органи на публичната власт. Субективното избирателно право е
система от юридически възможности на личността за участие в изборите.
Най-важните сред тези възможности са активното и пасивното
избирателно субективно право, т. е. възможността да избираш и да бъдеш
избиран на изборите.

Избирателното право както в обективен, така и в субективен
смисъл се базира на комплекс от принципи, т. е. на получили отражение в
конституцията и в законите ръководни идеи, на които следва да

съответстват както правното регулиране на изборите, така и самото провеждане на изборите. Тези принципи се явяват критерий за демократичността на изборите.

Към най-важните принципи на избирателното право в съвременния цивилизован свят се явяват наложилите се в резултат на хилядолетно развитие *свободата на волеизявлението*, както и *всеобщото, равно и пряко избирателно право при осъществяване на тайно гласуване*. В съвременните демократични държави тези принципи се посочват както в конституцията, така и в съответните нормативни актове, регулиращи изборите. В България те са закрепени пряко или косвено с разпоредбите на чл. 6, ал. 2, чл. 10 и на чл. 42, ал. 1, от Конституцията на Република България, както и в чл. 2 от Закона за избиране на народни представители.

Принципът на свободното волеизявление означава, че участието в изборите трябва да бъде доброволно, а също така, че контролът за волеизявлението на избирателите е недопустим.

Принципът на всеобщото избирателно право означава, че в изборите могат да участват всички напълно дееспособни граждани на съответната държава (членове на съответната публична организация), т. е. без малолетни, непълнолетни, поставени под запрещение и пр. Всяко въвеждане на различни цензове като възрастов, уседналост, осъждане и пр., представлява нарушение на този принцип.

Принципът на равното избирателно право изисква всеки избирател да има еднакви възможности за въздействие върху резултатите от изборите и последващата дейност на избрания публичен (държавен) орган. Този принцип съгласно единодушното мнение на правната доктрина включва *два елемента: по равно количество гласове на всички избиратели и по равно тегло (тежест, значение) на техните гласове*. Оттук следва, че равното тегло на гласовете на избирателите предполага, че всеки депутат трябва да представлява еднакъв брой избиратели (или в по-груб вид - еднакво население). Това се постига с установяването за всеки избор на норма на представителство, в съответствие с която се образува избирателен окръг. Нормата на представителство е количеството избиратели (население), което се пада на един депутат. Числеността на избирателите (населението) в избирателните окръзи, от които се избират еднакво число депутати, трябва да бъде колкото се може по равна. Ако от различните избирателни окръзи се избират различно число депутати, то избирателният окръг, от който се избират повече депутати, трябва да бъде с по-голям брой избиратели (население), отколкото този, от който се

избират по-малко депутати, и пр. Ако все пак са налице отклонения в броя на избирателите на различните избирателни окръзи спрямо броя на депутатите, избирани от тях, то тези отклонения трябва да съответстват пределно допустимите от избирателното законодателство отклонения в нормата на представителството. *Отклоненията от нормата на представителство трябва да бъде възможно най-малки, доколкото по-малкото отклонения отговарят по-добре на принципа на равното избирателно право и обезпечават по-висока степен на легитимност и демократичност на изборите.* Всяко национално изборно законодателство трябва да посочва нормативно определени размери на отклоненията в нормата на представителство, както и да определя ясни правила за формиране на избирателни райони (т. е. за т. нар. "избирателна география"). В този смисъл разпоредбата на чл. 39, ал. 2 от Закона за избиране на народни представители, изменена и допълнена с разпоредбата на § 23, т. 2 от ЗИДЗИНП (ДВ, бр. 31 от 24. 04. 2009 г.), нарушава разпоредбата на чл. 10 от КРБ, установяващ принципа на равното избирателно право, доколкото механично изравнява едномандатните избирателни района с многомандатните избирателни района. Многомандатните избирателни района избират различен брой депутати, тъй като са образувани с оглед на различен брой избиратели (население). Едномандатните избирателни райони не могат механично да съответстват на многомандатните, тъй като при едномандатните избирателни райони за да се спази установения с чл. 10 от КРБ принцип на равното активно избирателно субективно право, т. е. за да обезпечи всеки от мажоритарните депутати, избирани в тях да бъде избран от колкото е възможно по-равен брой избиратели (население), трябва да се базират на друго, при това законово установено, разпределение на избирателите (населението) в тях. Това разпределение следва да бъде извършено по ясни законови критерии (различни от тези за многомандатните избирателни райони), каквито в Закона за избиране на народни представители липсват.

Принципът на прякото избирателно право изисква избирателите да гласуват лично. Непрякото гласуване е допустимо само поради исторически сложили се традиции.

Принципът на тайното гласуване означава, че всеки избирател сам попълва избирателния бюлетин (провежда избирането измежду кандидатите) без друго лице да има възможност да узнае конкретният избирател каква избирателна воля е проявил. Този принцип няма чак толкова самостоятелно съществуване, а по-скоро се явява една от гаранциите за свободата на волеизявление на избирателите.

Избирателният процес представлява урегулирана от нормите на избирателното право дейност на различни субекти по подготовката и провеждането на изборите. Той се състои от *стадии*, като насрочване на избори, образуване на избирателни окръзи, образуване на избирателни участъци, създаване на избирателни органи, регистрация на избиратели, издигане на кандидати, предизборна агитация, гласуване, преброяване на гласовете, установяване на резултатите от изборите.

Избирателната система може да се разглежда в широк и в тесен смисъл. В широк смисъл под избирателна система се разбира съвкупността от обществени отношения, свързани с провеждането на избори. В тесен смисъл това е *установения от избирателното право ред за разпределения на мандатите в зависимост от резултатите от гласуването*. Най-разпространени видове избирателни системи в тесния смисъл на този термин са *мажоритарната* и *пропорционалната*. Понякога се използва и смесена избирателна система като опит да се комбинират предимствата на двете основни системи.

При *мажоритарната избирателна система* резултатите от изборите се определят на принципа на мнозинството, като за избран се счита кандидатът, който е получил на изборите установено от закона мнозинство (относително, абсолютно или квалифицирано) от гласовете на избирателите.

При *пропорционалната избирателна система* всяка партия получава в представителния орган толкова депутатски места, колкото съответстват на подадените за нея гласове на избирателите. Пропорционалната избирателна система е възможна само при избор на колективни органи на публичната (държавната) власт.

При *смесената избирателна система*, която също е възможна само при избор на колективни органи на публичната (държавната) власт, част от депутатите (членовете на колективния орган на публичната власт) се избират чрез мажоритарна избирателна система, а другата част - чрез пропорционална избирателна система. Съотношението между тези две части може да е различно в зависимост от политическата необходимост недостатъците на коя от двете избирателни системи в конкретната политическа ситуация е по-целесъобразно да бъдат преодолени или пък предимствата на коя от двете избирателни системи е по-целесъобразно да бъдат използвани. Ако се наблегне на мажоритарната избирателна система

ще се стигне до загуба на политическо представителство на избирателите, гласували за загубилия кандидат, но пък ще се спечели по-голямо участие на избирателите в изборите и възможности за по-голям контрол върху избраните. Ако пък се избере пропорционалната избирателна система, ще се стигне (на практика) до отстраняване на избирателите от процедурата по издигане на кандидатите и намаляване на възможностите за последващ контрол върху избраните, но пък ще се спечели по-обективно политическо представителство на избирателите и подкрепа на ролята на политическите партии.

Пропорционалната избирателна система в нейния класически вид в по-голяма или по-малка степен увеличава възможността за получаване на депутатски мандати от представители на малочислени партии. Но това поражда опасност от образуване в парламента на голямо число малки фракции, трудно формиране на обща политическа воля и затруднено законодателстване. За да смекчи този недостатък в много държави се използва изборна бариера (избирателен праг), т. е. установено от закона количество гласове на избиратели, които трябва да получи дадена партийна листа за да бъде допусната до разпределение на депутатските мандати. Този праг се колебае обикновено между 0.67%, както е в Холандия, до 10%, както е във Турция. Но предотвратявайки партийната раздробеност на избрания парламент, изборната бариера намалява в значителна степен достойнствата на пропорционалната избирателна система и най-вече справедливостта ѝ при отразяването на политическото представителството на избирателите и отчета на гласовете на всички избиратели, тъй като гласовете на избирателите, гласували за партии, които не са преодолели избирателния праг, не отчитат, а вместо това по-големите партии разпределят повече депутатски места в парламента, отколкото им се полагат пряко с оглед на гласувалите за тях избиратели. С въвеждането на високи изборни бариери се ограничава политическият плурализъм, създават се предпоставки за силно стесняване на кръга на политическите сили в парламента, за формиране на изкуствени парламентарни мнозинства, които не съответстват на волята на избирателите. Ето защо *размерът на изборната бариера е в обратнопропорционална връзка с демократичността и спазването на принципите на избирателното право при провеждането на избори. Всяко негово увеличаване може и да решава проблеми на текущата политическа конюнктура, тъй като е в полза на големите партии и коалиции, доколкото теоретично засилва стабилността на управлението, но пък намалява осезаемо легитимността и демократичността на използваната пропорционална избирателна система.*

Чл. 11, ал. 1 от Конституцията на Република България изисква политическият живот в Република България да се основава на политическия плурализъм.

Ето защо повишаването на избирателната бариера, което само по себе си води до намаляване на възможностите за политическо представителство на избирателите и до намаляване на броя на политическите партии, които могат да участват в парламента, несъмнено представлява нарушение на конституционно установения принцип на политическия плурализъм. В този смисъл разпоредбата на чл. 6, ал. 6 от Закона за избиране на народни представители, изменена и допълнена с разпоредбата на § 3, т. 4 от ЗИДЗИНП (ДВ, бр. 31 от 24. 04. 2009 г.), поставяща избирателна бариера от 8% от действителните гласове за избирателните коалиции, не съответства на установения с чл. 11, ал. 1 от КРБ принцип на политическия плурализъм.

Чл. 115 ал. 3, във връзка с ал. 2 от ЗИНП създава хипотеза, която влиза в противоречие с чл. 63 от Конституцията. Според посочената законова разпоредба, когато в пропорционалната листа няма повече кандидати, избраният за министър не се замества и мястото му остава незаето до края на пълномощията на Народното събрание. Това означава, че чл. 115 ал. 3 във връзка с ал. 2, дерогира нормата на чл. 63 от Конституцията, която постановява, че Народното събрание се състои от 240 народни представители.

Тази уредба създава поне три конституционни проблема.

Първият е свързан с нарушаване на общото равно избирателно право, съгласно чл. 10 и 11 от Конституцията на Р България.

Вторият е свързан с нарушение на чл. 63 от Конституцията на Р България, а именно, че Народното събрание се състои от 240 народни представители.

Третият е свързан с обстоятелството, че при избор на членове на Министерския съвет се ограничава правото за излъчване на мажоритарни избрани независими народни представители за министри, с което е нарушен чл. 68 ал. 2 от Конституцията.

Уважаеми дами и господа конституционни съдии,

С оглед на всичко изложено дотук считаме, че:

1) чл. 6, ал. 6, от Закона за избиране на народни представители противоречи на чл. 11, ал. 1 от Конституцията на Република България доколкото увеличаването на изборната бариера на коалиции за участие в разпределянето на действителните гласове на избирателите при

парламентарни избори нарушава конституционния принцип на политическия плурализъм;

2) чл. 39, ал. 2 от Закона за избиране на народни представители противоречи на чл. 10 от Конституцията на Република България доколкото избирането на мажоритарни народни представители в едномандатни избирателни райони, които съвпадат с многомандатните избирателни райони, които са с твърде различна численост на избирателите (населението) нарушава конституционния принцип на равното пасивно субективно избирателно право.

3) чл. 115 ал. 2 и ал. 3 от Закона за избиране на народни представители противоречи на чл. 10, чл. 11, чл. 63 и чл. 68 ал. 2 от Конституцията на Р България тъй като нарушава конституционният принцип на равнопоставеност и плурализъм.

Ето защо **ВИ МОЛИМ** на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 150, ал. 1 от Конституцията на Република България да обявите чл. 6, ал. 6, чл. 39, ал. 2, чл. 115, ал. 2 и ал. 3, както и свързаните с тях текстове от Закона за избиране на народни представители за противоконституционни като противоречащи съответно на чл. 10, чл. 11, ал. 1, чл. 63, чл. 68, ал. 2 от Конституцията на Република България.

С УВАЖЕНИЕ:

Народни представители в 40-то Народно събрание на Република България:

Оскар Сатералов Герджиков
Светлана Иванова Михайлова
Ханеми Метрива Хасанова

И С К А Н Е

за установяване на противоконституционност на
от приетия на 22.04.2009 г. Закон за изменение и допълнение на Закона за
избиране на народни представители

Маргин Димитров
Емилия Ласева
Красимир Каракъзанов
Морган Бакалов
Евгений Курев
Димитър Георгиев Кевел
Антанас А. Атанасов
Ася Михайлова
Борислав Кевелов
Христо Борисов Арсенов
Марина Михайлова
Роман О. Ефимов
Христина Христова Кевел
Евгений Донвасинел
Анатолий Викторов Славов
Христо Кирилов Попов
Васил Василев
Борис Василев
Иван Георгиев

И С К А Н Е
за установяване на противоконституционност на
от приетия на 22.04.2009 г. Закон за изменение и допълнение на Закона за
избиране на народни представители

Евдокия Марева

Иван Колев

Йордан Мержев

Анастас Първанов

Светослав Малинов

Станислав Илчев

Ваня Андреев

Нася Димитрова Иванова

Павел Димитров Ценов

Митко Иванов Любчев

Михаил Милев

Борислав Коев

Михаил Велчев

Веселин Билуванов

Снежана Градинарова

Маргарита Кънева

Марина Дикова

И С К А Н Е

за установяване на противоконституционност на
от приетия на 22.04.2009 г. Закон за изменение и допълнение на Закона за
избиране на народни представители

1

Антон Вълков Тодоров —

Петър Димитров Тодов

Детина Мвайлова Димитрова

Петър Вълков Бачков

Борислав Георгиев Владимир (

Димитър Емил Кантарев

Асен Асенов (

Веселин Веселин

Асен Христова Атанасов

Дан Димитров Тодоров —

Иван Георгиев Георгиев

Михаил Георгиев Димитров —

Ванчо Цветков —

Михаил Цветков

Атанас М. Иванов

Любен Димитров

Катя Цветкова Димитрова

Евгений Г. Цветков —

И С К А Н Е

за установяване на противоконституционност на
от приетия на 22.04.2009 г. Закон за изменение и допълнение на Закона за
избиране на народни представители

Еми Емел

Везар Венов

Николай Вичаров

Бача Мезеб

Борислав Великов

Миря Милев

Бача Цветков

Радика Раданов

Владо Дончев

Борислав Тасков

Нас Михайлов

Ангол Симеонов

Ваню Христов