



БЪЛГАРСКИ ХЕЛЗИНСКИ КОМИТЕТ
ЧЛЕН НА МЕЖДУНАРОДНАТА ХЕЛЗИНСКА ФЕДЕРАЦИЯ ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА

СТАНОВИЩЕ

НА БЪЛГАРСКИ ХЕЛЗИНСКИ КОМИТЕТ

по Конституционно дело № 10, 2001

В искането си до Конституционният съд по к. д. № 10/2001 г. група народни представители искат да се обявят за противоконституционни разпоредбите на чл. 7, ал.2 и на чл. 76 от новоприетия Закон за избиране на народни представители. С тези две разпоредби от партиите, коалициите и независимите кандидати се иска да заплащат отпечатването на пълния комплект бюлетини за парламентарните избори. Твърди се, че стоварването на подобно финансово бреме (100 000 лева за партиите и коалициите и 2000 – 4000 лева за независимите кандидати) е непосилно за малките партии и за независимите кандидати, което би довело до отпадането им от политическия процес и, в края на краищата, до лишаване на избирателите от възможност да упражнят своето право да предпочетат определени политически послания. Това, според искането, нарушава разпоредбите на чл. 42¹, чл.11², чл.6, ал.2³ и чл.4, ал.2⁴ от Конституцията.

I. Относно твърдяното противоречие с чл. 42 от Конституцията

Разпоредбата на чл. 42 гарантира правото на гражданите, с изключение на ненавършилите 18 години, поставените под запрещение и изтърпяващите наказание лишаване от свобода, да избират държавни и местни органи на властта и да участвуват в референдуми. Няма съмнение, че това право може да се наруши ако по една или друга причина субектите на политическия процес, партиите, коалициите и независимите кандидати, изчезнат от политическата

¹ Чл. 42 от Конституцията гласи: “(1) Гражданите, навършили 18 години, с изключение на поставените под запрещение и изтърпяващите наказание лишаване от свобода, имат право да избират държавни и местни органи и да участват в допитвания до народа.
(2) Организацията и редът за произвеждане на избори и референдуми се определят със закон.”

² Чл. 11 от Конституцията, доколкото в обосновката на искането се твърди относимост към настоящото дело, гласи: “(1) Политическият живот в Република България се основава върху принципа на политическия плурализъм... (3) Партиите съдействат за формиране и изразяване на политическата воля на гражданите. Редът за образуване и прекратяване на политически партии, както и условията за тяхната дейност се уреждат със закон.”

³ Чл.6, ал. 2 от Конституцията гласи: “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.”

⁴ Чл.4, ал.2 от Конституцията гласи: “Република България гарантира живота, достойнството и правата на личността и създава условия за свободно развитие на човека и на гражданското общество.”

сцена или силно се ограничат, до степен да лишат от възможност за упражняване на политически избор голям брой избиратели. Няма също така никакво съмнение, че налагането върху партиите, коалициите и независимите избиратели на едно непосилно финансово бреме би допринесло за това.

В това отношение Конституционният съд трябва внимателно да прецени конкретните измерения на финансовата тежест, която отпечатването на бюлетините за своя сметка би представлявало за партиите. Трябва обаче да се отбележи, че участието в политическия процес е по принцип свързано с разходи от страна на партиите, коалициите и независимите кандидати. Избирателната кампания е в същността си един политически маркетинг, който, като всеки друг маркетинг, обременява финансово политическите субекти. Нужни са пари за пътни разходи, плакати, радио и телевизионна реклама, наем на помещения и пр. Без всичко това е трудно да си представим адекватна предизборна политическа изява, която отива отвъд простото саморекламирање по средствата за масова информация за задоволяване на собственото самолюбие. Въпросът за покриването от държавата и на тези разходи, които в момента не се покриват, може да се постави по същия начин и със същата убедителност, както и въпроса с покриването на разходите за бюлетини. Невъзможността на партиите, коалициите и независимите кандидати да ги покриват също е в състояние да ги отстрани от политическия процес и да ограничи политическия избор на българските граждани. Трябва обаче да се отбележи, че финансовото подпомагане на партиите, коалициите и независимите кандидати става от държавния бюджет, тоест, с парите, които държавата събира от самите избиратели. И ако е ясно, че партиите, коалициите и независимите кандидати са заинтересувани да бъдат финансово подпомагани, не е ясно дали и доколко избирателите искат да подпомагат политически субекти със съмнителна жизнеспособност.

Законът за избиране на народни представители предвижда и други ограничения върху партиите, коалициите и независимите кандидати. Едно такова ограничение е самата избирателна система. С чл. 6, ал.3 на Закона за избиране на народни представители се установява 4-процентова бариера за партиите като условие те да участвуват в разпределението на мандатите. За преодоляването ѝ е нужно мобилизиране на големи човешки и финансови ресурси. Трудно е да се повярва, че една партия или коалиция, която не може да събере пари да си плати бюлетините, ще е в състояние да преодолее една такава сериозна бариера, чиято конституционосъобразност не се оспорва. С чл. 68 от закона, чиято конституционосъобразност не се оспорва, се изисква партиите, коалициите и инициативните комитети да заплащат предизборните предавания по Българската национална телевизия и Българското национално радио и техните регионални центрове по тарифа, определена от Министерския съвет. По отношение на независимите кандидати с чл. 46 от закона се изисква от независимите кандидати в многомандатните избирателни райони да си осигурят в писмен вид подкрепата на определен брой избиратели. За набирането им също се изисква мобилизиране на човешки и финансови ресурси.

Преценката на степента, в която държавата трябва да подпомага финансово партиите, коалициите и независимите кандидати трябва да балансира между гарантирането на правото на гражданите да избират свои представители и нейното

задължение да бъде добър стопанин и да изразходва ресурсите, които са в нейно разпореждане в интерес на гражданите. Последното задължение се вменява на държавата с редица конституционни и законодателни разпоредби.⁵ Поддържането на този баланс Конституцията оставя до голяма степен на усмотрението на законодателя. В нея няма по-конкретно указание в тази насока в чл. 42 или в други конституционни текстове.

Предвид на гореизложеното е трудно да се види нарушаване на този баланс с изискването партиите, коалициите и независимите кандидати да заплащат отпечатването на пълния комплект бюлетини за парламентарните избори. Следователно, няма основание разпоредбите на чл. 7, ал.2 и на чл. 76 от новоприетия Закон за избиране на народни представители да се обявят за противоречащи на чл. 42 от Конституцията.

II. Относно твърдяното противоречие с чл. 11 от Конституцията

Разпоредбата на чл. 11, ал. 1 изисква политическия живот в Република България да се основава на принципа на политическия плурализъм. По всяка вероятност изискването партиите, коалициите и независимите кандидати да заплащат своите бюлетини би затруднило или би изцяло препятствувало участието на някои от тях в предизборната борба. Политическият процес във всяко демократично общество обаче налага известни ограничения върху политическия избор на гражданите. Това произтича от самия му характер на процес, при който голяма група хора, всеки от които е със свои уникални убеждения, избират друга, по-малка група хора, да ги представлява. Със самото това избирателите се налага да направят компромис и да преценяват на фона на наличните алтернативи. Законът за избиране на народни представители налага и допълнителни ограничения, като например 4-процентовата бариера, чиято конституционност не се оспорва. Това допълнително стеснява спектъра на политическите алтернативи и необходимостта избирателите да правят компромиси. Практиката в съвременните демокрации в това отношение е разнообразна. В някои от тях ограниченията, включително избирателните бариери и изискванията за самофинансиране, са още по-ограничителни. От друга страна, Конституцията не определя минимален брой на политическите субекти, без чието постигане принципът на политическия плурализъм би бил нарушен. Трудно е следователно да се види посегателство върху принципа на политическия плурализъм, което нарушава разпоредбата на чл. 11, ал. 1 от Конституцията и възприетите стандарти на съвременните демократични общества.

III. Относно твърдяното противоречие с чл. 6, ал. 2 от Конституцията

Чл. 6, ал.2 прокламира равенството пред закона и забранява дискриминацията, основана на имуществено състояние. Преди всичко следва да се отбележи, че чл. 6, ал.2 прокламира равенството на **гражданите** пред закона и

⁵ Виж наред с другите чл. 15 и чл. 18, ал.6 от Конституцията.

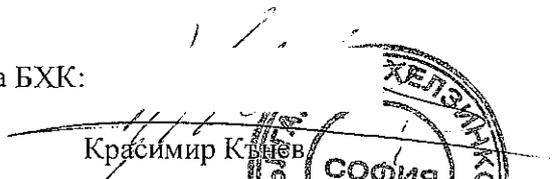
забранява дискриминацията на предвидените в Конституцията основания, по отношение на **гражданите**. Решение №14/10.11.1992 г. на Конституционният съд, с което се тълкува тази разпоредба не дава основание да се предполага, че съдът е склонен да разшири приложното ѝ поле и върху юридическите лица, каквито представляват политическите партии или върху обединенията на юридически лица, каквито представляват коалициите. Но дори това да би било възможно, не е ясно с какво разпоредбите на чл. 7, ал. 2 и чл. 76 от Закона за избиране на народни представители нарушават принципа за недискриминация на основата на имуществено състояние, както се твърди в искането на групата народни представители. В случая не може да става дума за пряка дискриминация, тъй като формулировките и на двата текста в закона се отнасят до всички партии, коалиции и независими кандидати, без да се визира имуществено състояние. Забраната за дискриминация обаче се отнася както до пряката, така и до косвената (непряката) дискриминация. Косвената дискриминация се състои в различния ефект, който една общоприложима норма може да има към различни групи граждани или юридически лица, спрямо които тя се прилага. Забраната на този вид дискриминация обаче е един твърде деликатен въпрос както от общотеоретична, така и от международноправна гледна точка. Във всички случаи, тази забрана не предполага забрана едни граждани или юридически лица да бъдат по-бедни, а други – по-богати. Разлика в имущественото състояние съществува между всички политически партии, а покриването на разходите за бюлетини би било в различна степен бреме за различните от тях. Но Конституционният съд би отишъл твърде далеч ако изтъква това обстоятелство като противоречащо на принципа за равенството пред закона и забрана на дискриминацията.

IV. Относно твърдяното противоречие с чл. 4, ал. 2 от Конституцията

Чл. 4, ал. 2 изисква Република България да създава условия за свободно развитие на човека и гражданското общество. Това е една твърде общо формулирана разпоредба, която съдържа няколко термина, които не са дефинирани нито в Конституцията, нито в други закони. По-точното им дефиниране вероятно ще разкрие, че в Република България съществуват закони и практики, които представляват препятствие за свободното развитие на човека и гражданското общество. Едва ли обаче отказът на държавата да плати изборителните бюлетини на партиите, коалициите и независимите кандидати е най-сериозното от тях. Свободата и гражданското общество могат да процъфтяват в политически системи, при които всички партии, коалиции и независими кандидати плащат сами своите бюлетини и, обратно, да са сериозно потискани в системи, които плащат не само бюлетините, но и всички други разноски по “изборите” на кандидатите. Ярък пример за последното бе политическата система на нашата страна допреди малко повече от 11 години. В този пункт искането на групата народни представители е съвсем необосновано.

ИЗВОД: Искането на групата народни представители за обявяване противоконституционността на чл. 7, ал. 2 и на чл. 76 от Закона за избиране на народни представители следва да се отхвърли.

Председател на БХК:


Красимир Кенев

