

За уседналостта на кандидатите в парламентарните избори

гл. ас. д-р Зорница Йорданова

The residence of candidates in parliamentary elections: the paper treats the possibility for residency requirements for the candidates for membership in the National assembly of Bulgaria. This condition exists in the Election code for local representatives but not for candidates in national elections, which provokes the question if it is useful and possible in practice to lay down such a criteria.

Key words: residence, members of Parliament, parliamentary elections

Съгласно чл. 1, ал. 1 на Конституцията от 1991г., България е република с парламентарно управление, поради което голямо значение за политиката на държавата придобива въпросът за качествата на личностите, включени в състава на общонационалния представителен орган. Конституционната уредба на избора на Обикновеното Народно събрание обаче се ограничава само до няколко текста, които рамкират броя на народните представители, активното и пасивното изборително право и мандата на НС: чл. 10 /според който изборите, националните и местните референдуми се произвеждат въз основа на общо, равно и пряко изборително право с тайно гласуване/, чл. 42 /предвиждащ изискванията към българските граждани за придобиване и упражняване на активно изборително право и препащащ към закон за организацията и реда за произвеждане на избори и референдуми и изборителните права на гражданите на ЕС/, чл. 63 /установяващ състава на Обикновеното НС - 240 народни представители/, чл. 64 /относно четиригодишния мандат на парламента, възможностите за удължаването му и срока за произвеждане на избори за НС - до два месеца след прекратяване пълномощията на предишното/, чл. 65 /въвеждащ изискванията за избираемост на народните представители/ и чл. 66 /според който законността на изборите за НС се оспорва пред Конституционния съд по ред, определен със закон/. Всички останали разпоредби по отношение на парламентарните избори - правилата за регистрация на партии и кандидати, протичането и оспорването на изборите, се съдържат в изборното законодателство. От 1991 г. насам в тази материя у нас са се прилагали три закона: Законът за избиране на народни представители, общински съветници и кметове / обн. ДВ, бр. 69 от 1991г., отм. ДВ, бр. 37 от 13.04.2001 г. /, Законът за избиране на народни представители /обн. ДВ, бр. 37 от 2001г., отм. ДВ, бр. 9 от 28.01.2011г. / и действащият Изборен кодекс /обн. ДВ., бр. 9 от 28.01.2011г., посл. изм. ДВ, бр. 17 от 21.02.2013г. /. Нито един от посочените нормативни актове обаче не предвижда изискване за уседналост на кандидатите в парламентарните избори – нито по отношение на постоянния, нито на настоящия им адрес¹¹⁸, за разлика от изискванията към изборителите. Оказва се, че на национални избори /за разлика от местните/ е по-лесно да се кандидатираш, и дори да бъдеш избран, отколкото да упражниш активното си изборително право. Съществува изискване към кандидат-депутатите да имат само и единствено българско гражданство - двойното е изключено. Дори и тази конституционна разпоредба е обект на критики в европейски мащаб¹¹⁹. Налице е обаче и друг проблем в нормативното регулиране - как да бъдат избрани „представители на целия народ“, ако кандидатите нямат действителния си център на жизнена дейност в страната, респективно в изборителния район, където са издигнати? Нито Конституцията, нито Изборният кодекс и предходното действало от 1991г. насам изборително законодателство, дават задоволителен отговор на този въпрос. Правната уредба не предвижда дори минималното условие кандидатите за

¹¹⁸ За понятията вж. Закона за гражданската регистрация.

¹¹⁹ Вж. доклада на ограничената мисия на Венецианската комисия и ОССЕ за изборите от 2009г., както и докладът за Изборния кодекс.

народни представители да живеят /постоянно или преобладаващо/ на територията на страната, а още по-малко – в рамките на района, където са номинирани. Поради това, в настоящия доклад накратко ще бъдат разгледани нормативните разрешения у нас след 1991г., както и в други съвременни държави, относно пространствените критерии, приложими спрямо кандидатите за народни представители в парламента. Доколкото същите са допустими и обосновани, и дали е уместно въвеждането на допълнителни критерии у нас, са основните проблеми, поставени в изложението.

Понастоящем за кандидат-депутатите в Република България не се изисква пребиваване на територията на изборния район, от който са избрани. В действителност Конституцията от 1991г. дори не предвижда /за разлика от редица други държави/ изискване регистрираните кандидати за народни представители да имат постоянно си местожителство и/или обичайното си пребиваване в границите на страната. Като съображение може да бъде изтъкнат принципът за забрана на императивния мандат, формулиран в чл. 67, ал. 1 от Конституцията, който не обвързва депутатите с интересите на точно определена териториална общност - те са длъжни да представляват народа като цяло. Част от българската нация действително се намира извън пределите на страната, но това не следва да се приема като необорим аргумент за липсата на необходимост от въвеждане на изискване за уседналост в границите на Република България. За да е запознато с обществено-политическия живот, едно лице следва да живее, реално да прекарва време в страната. За сравнение, румънската Конституция предвижда като основно конституционно изискване достъпът до обществени, цивилни и военни длъжности да се предоставя само на лица, които притежават румънско гражданство и имат местожителство в Румъния. Тези условия са доста ограничителни в сравнение с повечето модерни държави, тъй като на практика се прилагат за всички лица на държавна служба /в широкия смисъл на понятието/. Нещо повече, това изискване е систематично подредено още във втория член от Глава втора на Конституцията /„Основни права, свободи и задължения“/, а не в разпоредбите за изборните права. Това е индигнация за важноста, която има този въпрос за държавността и управлението в Румъния.

Въпросът, който е по-спорен и проблематичен, е необходимо и възможно ли е въвеждане на изискване за уседналост на кандидат-депутатите в изборния район, в който се регистрират.

С оглед произвеждането на парламентарните избори в Република България, страната се подразделя на изборни райони, 31 на брой, в които партийните ръководства на национално или местно равнище съставят различни кандидатски листи. Изборният кодекс предвижда, че едно лице може да се кандидатира в два изборни района, ако е партийно издигнато, и само в един, ако участва в изборите като независим кандидат. По този начин се създава неравнопоставеност на кандидатите. Независимите кандидати обичайно се регистрират в изборния район, на територията на който живеят, съответно така косвено покриват несъществуващия ценз за уседналост. Що се отнася до партийните листи, там политическите формации разполагат с широка свобода при подреждането на кандидатите, като е често срещана хипотезата да се издигат популярни лица, нямащи персонална връзка с региона. Доколкото един кандидат може да бъде включен в две партийни листи, обичайна практика е на челните позиции в листите да бъдат поставяни известни политици, общественици, културни, спортни и научни дейци, а след избирането им същите да посочват, че желаят да се считат за избрани в другия изборен район, с който имат реална връзка. По този начин според мен се компрометира реалният вот на избирателите. Гласоподавателите, които не са част от «твърдия електорат» на съответната политическа сила, често предпочитат дадена листа именно заради авторитета на поставения начело кандидат, и впоследствие усещат гласа си омаляван от партийните размествания. Всъщност,

при обсъждането на проекта на Конституцията от 1991г. е отправено предложение като кандидати за народни представители да могат да бъдат издигнати само лица, живеещи постоянно на територията на избирателния район, но то е отхвърлено¹²⁰.

Макар съпоставката да не е коректна, може да се посочи, че за кандидатите за общински съветници и кметове чл. 4 от Изборния кодекс /както и отмененият Закон за местни избори/ освен гражданство, респективно постоянно пребиваване, изисква и местоживеене, т. нар. уседналост – да са живели в съответното населено място в определен срок преди изборите /6 месеца/. Това законодателно разрешение бе предмет на разглеждане от Конституционния съд по к. д. № 4 от 2011 г. В мотивите към решението си Съдът потвърждава разбирането, че упражняването на избирателното право в интерес на обществото „предпоства и връзка/съпричастност на избирателя с конкретната общност, чиито органи на управление се формират чрез неговото гласоподаване на местни **или национални избори**”. В българското избирателно законодателство изискването за уседналост е с установени традиции и е свързано с мястото на упражняване на активното избирателно право /а не със забрана за гласуване изобщо/, като формалните критерии в исторически план са се променяли с оглед действащите правила за гражданска регистрация¹²¹. Изискването за уседналост според КС не противоречи на чл. 42 от Конституцията и не нарушава принципите на избирателното право, стига определеният минимален период на „живеене”¹²² да не е прекомерен с оглед установените международни стандарти. В различните държави сроковете за уседналост варират съобразно възприетите критерии за трайност на връзката между лицето и държавата, съответно за установяване в съответното населено място¹²³. В някои европейски

¹²⁰ Вж. **Михайлова, Е.** Парламентаризъм и правова държава в България. С., 2004, с. 91.

¹²¹ Вж. Решение № 4 от 4 май 2011г. по к. д. №4/2011 г. на КС. В решението се използват понятията „уседналост” и „местоживеене” - първото в мотивите, второто в диспозитива. Поради това, тук те се употребяват като синонимни.

¹²² Съгласно допълнителните разпоредби на Изборния кодекс,

- „Живял най-малко през последните 6 месеца в Република България или в друга държава - членка на Европейския съюз” е: а) български гражданин, който има адресна регистрация по постоянен и настоящ адрес на територията на Република България или адрес на пребиваване в друга държава - членка на Европейския съюз; б) гражданин на държава - членка на Европейския съюз, който има адрес на пребиваване на територията на Република България или на друга държава - членка на Европейския съюз, най-малко 6 месеца към датата на произвеждане на изборите. За живеене в страната се приема и престоят извън Република България за времето, в което български гражданин е изпратен там от българската държава.

- „Живял най-малко през последните 6 месеца в съответното населено място” по смисъла на чл. 3, ал. 4 и 5 е: а) български гражданин, който има адресна регистрация по постоянен и настоящ адрес на територията на съответната община или кметство; б) български гражданин, който има постоянен и настоящ адрес в различни общини или кметства на територията на Република България; в) гражданин на друга държава - членка на Европейския съюз, който има адрес на пребиваване на територията на съответната община или кметство, към дата 6 месеца преди датата на произвеждане на изборите, като променените адресната си регистрация след тази дата имат право да гласуват по предишната си адресна регистрация, където са включени в избирателните списъци.

- „Живял най-малко през последните 6 месеца в съответното населено място” по смисъла на чл. 4, ал. 5 и 6 е: а) български гражданин, който има адресна регистрация по постоянен и настоящ адрес на територията на съответната община или кметство; б) български гражданин, който има постоянен и настоящ адрес в различни общини или кметства на територията на Република България; в) гражданин на друга държава - членка на Европейския съюз, който има адрес на пребиваване на територията на съответната община или кметство, към дата 6 месеца преди датата на произвеждане на изборите.

¹²³ В литературата се сочи, че в Германия съществуват следните изисквания за активно избирателно право: 18-г. възраст, лицето да не е било лишено от изб. права въз основа на съдебно решение или поради психическо заболяване, както и постоянно пребиваване на територията на Федералната република поне за 3 месеца по традиционен начин /напр. чрез притежаване на жилище/. - Вж. **Белов, М.** Политическите партии и демократичната държава в съвременния немски конституционен модел. С., 2007, с. 47. Следователно местоживеенето се въвежда като критерий и

държави като алтернатива на местожителството в определения избирателен район към кандидатите за „местен“ мандат са отправени изисквания за плащане на местни данъци и такси, основна месторабота или място на дейност, включване в избирателните списъци и т. н.¹²⁴ В САЩ отделни щати въвеждат изисквания членовете на щатските легислатури и щатските магистрати да са пребивавали на територията на съответната област, където кандидатстват, в определен срок преди изборите¹²⁵. Така също се установяват критерии за уседналост. Във Федералната Конституция на САЩ се предвижда и изискване депутатите в Конгреса да са жители на щата, от който са избрани, т. е. въвежда се критерий за уседналост и при парламентарните избори. Подобно изискване не съществува например във Великобритания¹²⁶. В Русия съществува изричен текст, че единствено с федералната Конституция могат да се създават ограничения в пасивното избирателно право, свързани с постоянно или преимуществено жителство на определена територия на страната¹²⁷.

Френското избирателно законодателство дава основание условията за избираемост в страната да се разделят на абсолютни и относителни. Абсолютни са тези, при които изобщо не се допуска лицата да се кандидатира в който и да е избирателен район /това се отнася например за поставените под запрещение или лишени от свобода/. Подобни ограничения са класически за съвременните демокрации. Освен това обаче съществуват забрани определени категории лица да се кандидатира за депутати в избирателен район, където са заемали или заемат друга обществена длъжност /местни административни органи, висши магистрати, военни, служители на ръководни длъжности/¹²⁸. Същите лица могат да се кандидатира за народни представители, но в друг район, поради което в литературата за тези хипотези се използва терминът „относителна неизбираемост“¹²⁹. Подобни ограничения също използват местоживеенето, респективно местоработата, като критерии, допълнителни или алтернативни /за някои местни органи и Европейския парламент/ на гражданството като основание за допустимост до управлението.

В заключение може да бъде направен изводът, че Конституцията и законодателството на Република България не въвеждат изискване за уседналост на кандидатите в парламентарни избори, което не гарантира реалната обвързаност на депутатите с интересите на избирателите. Макар въпросът за адресната регистрация в рамките на избирателния район да е спорен и да изисква едно продължително и задълбочено обсъждане, може да се приеме за пропуск в Конституцията липсата на условие спрямо кандидатите за народни представители да живеят в страната. Такова изискване, което съществува за президента /да е

към избирателите, и то като общо изискване при всички видове избори. Изключенията от изискването за пребиваване са изрично посочени в закона.

¹²⁴ Вж. Status and working conditions of local and regional elected representatives /basic principles/. Strasbourg, 1992, 13-14.

¹²⁵ Вж. Marks, Jr., Th. C., J. F. Cooper. State constitutional law in a Nutshell. St. Paul West Publishing Co, 1988, p. 98, p. 162.

¹²⁶ Peltason, J. W. Understanding the Constitution. USA, 1988, p. 38 and the following.

¹²⁷ Вж. Белоновский, В. Н. и др. Избирательное право. Москва, 2007, с. 54.

¹²⁸ Според чл. LO 132 от Избирателния кодекс на Франция, префектите са неизбираеми във Франция, в района, където упражняват или са упражнявали функциите си по-малко от 3 години преди датата на изборите. Неизбираеми в съответния район за срока на заемане на длъжността и до 1 година след това са титулярите на изрично изброени постове, сред които: заместник-префектите, генералните секретари на префектурите, началниците на кабинета на префектите, директорите в префектурите, ректорите на академичните, определени групи магистрати, офицерите в националната полиция жандармерия и други военни лица, генералните директори на обществените здравни заведения, директорите на противопожарните служби и др.

¹²⁹ Вж. Pactet, P. Institutions politiques: droit constitutionnel. Paris, 1999, p. 394.

живял в страната продължителен срок – 5 години/, породи дискусии относно тълкуването от Конституционния съд на понятието за живеене по смисъла на чл. 93, ал. 2 от Конституцията. Несъмнено обаче е уместно на изборите за висши национални представителни органи да се кандидатира лица, които са живели и живеят у нас.

ЛИТЕРАТУРА:

- [1]. **Михайлова, Е.** Парламентаризъм и правова държава в България. С., 2004.
- [2]. **Белов, М.** Политическите партии и демократичната държава в съвременния немски конституционен модел. С., 2007.
- [3]. Status and working conditions of local and regional elected representatives /basic principles/. Strasbourg, 1992.
- [4]. **Marks, Jr., Th. C., J. F.** Cooper. State constitutional law in a Nutshell. St. Paul West Publishing Co, 1988.
- [5]. **Peltason, J. W.** Understanding the Constitution. USA, 1988.
- [6]. **Белоновский, В. Н.** и др. Избирательное право. Москва, 2007.
- [7]. **Pactet, P.** Institutions politiques: droit constitutionnel. Paris, 1999.

За контакти:

Гл. ас. д-р Зорница Йорданова, Русенски университет „Ангел Кънчев”,
Юридически факултет, катедра „Публичноправни науки”