

Местните избори в практиката на Конституционния съд на Република България

Зорница Йорданова

Local elections in the case-law of the Constitutional court of the Republic of Bulgaria: the paper discusses the decisions of the Constitutional court of the Republic of Bulgaria concerning the elections of municipal councilors and mayors. Since local elections' results and legality cannot be disputed before the Constitutional court, this investigation deals with the case-law of the Court on the constitutionality of legal provisions regulating local elections. Some other decisions are also presented in which the Constitutional court interprets constitutional texts on elections or pronounces on challenged results of national elections.

Key words: local elections, Constitutional court, case-law

Местните избори, които предстоят на 25.10.2015г., поставят за пореден път въпроса за основните параметри на изборния процес в Конституцията и изборното законодателство. В настоящия доклад ще се опитам да представя накратко насоките, които практиката на Конституционния съд на Република България е очертала по отношение законовата уредба на изборите за общински съветници и кметове.

Съгласно чл.2, ал.1 от Конституцията от 1991г., България е единна държава с местно самоуправление. Съществуването и дейността на местни органи за самоуправление се приемат за съществен елемент от устройството и политиките на съвременната държава. Същевременно, Конституцията почти не засяга въпроса за местните избори. Частична и крайно пестелива е уредбата на чл. 138 и чл.139 КРБ, уреждаща статуса и формирането на органите на местно самоуправление. Съгласно чл.138, орган на местното самоуправление в общината е общинският съвет, който се избира от населението на съответната община за срок от четири години по ред, определен със закон. Съгласно ал.1 на чл.139 КРБ, орган на изпълнителната власт в общината е кметът. Той се избира от населението или от общинския съвет /ОС/ за срок от четири години по ред, определен със закон. За разлика от общинските съветници, за кметовете Конституцията дори не определя дали те ще бъдат избирани от народа или от ОС. Разпоредби относно вида избирателна система, произвеждането на изборите, тяхното оспорване и встъпването в длъжност на избраните лица липсват – те са периметър на избирателните закони. В тази връзка, местните избори у нас от 1991г. до момента са били уреждани последователно от четири нормативни акта - Законът за избиране на народни представители, общински съветници и кметове /1991г./, Законът за местните избори /1995г./ и двата Изборни кодекса, съответно от 2011 и 2014г. Всички те определят пропорционална система с възможност за избиране на независими кандидати при избори за общински съветници и мажоритарна система за кметове на общини. Останалите кметове /на кметства и на райони/ в различните периоди са били избирани както от населението, така и от ОС, като по действащия кодекс се избират пряко от местната общност¹⁸.

Конституционният съд досега не е бил сезиран с искания по чл.149, ал.1, т.1 КРБ за тълкуване на чл.138 и 139 от Конституцията. Действително те не предизвикват сериозни проблеми и спорове, доколкото препращат към закон относно реда за конституиране на местните органи. Някои решения на КС по искания за тълкуване на други конституционни разпоредби обаче следва да бъдат отчитани и при местните избори. Ще посоча едно несъответствие между тълкуването на КС,

¹⁸ Прекият им избор е съществен елемент от правния им статус като органи на местно самоуправление, макар те да не притежават пълния кръг кметски правомощия /срв. чл.44 от Закона за местното самоуправление и местната администрация, приложим за кметовете на общини, и чл. 46 ЗМСМА, отнасящ се до правомощията на кметовете на кметства и райони/.

макар и по отношение на парламентарни избори, и действащата правна уредба при местни избори. В **Решение № 5 от 2001 г. по к.д. № 5 от 2001 г.** КС приема, че четиригодишният мандат на Народното събрание /чл.64 КРБ/ започва да тече от датата на изборите. Денят на първото заседание на новоизбраното НС има значение за полагането на клетва, с което депутатите встъпват в изпълнение на длъжността си¹⁹, но те са такива от момента на избора. В Закона за местното самоуправление и местната администрация /ЗМСМА/ обаче е посочено, че пълномощията на общинските съветници и на кмета възникват след полагането на клетва²⁰. Считам, че тази законова разпоредба трябва да се промени, като се посочи, че от този момент същите встъпват в длъжност, а не че оттогава тече 4-годишният им мандат. Могат да бъдат приведени аргументите, посочени в решението на КС, че само изборът оправомощава лицата, че клетвата има отношение към встъпването в изпълнение на функциите, а не към възникването и началния момент на мандата.

В практиката си КС неколкократно се е произнасял по искания за обявяване противоконституционността на законови разпоредби, свързани с местните избори.

1. Решение №15 от 13.09.1995 г. по к.д. № 21 от 1995 г. ²¹ /по искане на 52 народни представители за обявяване противоконституционност на чл.3, ал.3, чл.4 и 62 от Закона за местните избори/. Съгласно оспорения текст на чл.3, ал.3 ЗМИ срочнослужещите във въоръжените сили могат да упражняват изборителните си права там, където са адресно регистрирани. Това, че разпоредбата не съдържа юридически гаранции за упражняване правото на глас на срочнослужещите, намиращи се в друго населено място в изборния ден, според КС не я прави противоконституционна.

Вносителите оспорват и чл.4 ЗМИ, с който се въвежда изискването кандидатът за общински съветник или кмет да няма друго гражданство освен българското. Според КС виждането на вносителите, че такова условие може да се въвежда само с Конституцията, не може да бъде споделено. Единствено българската държава е компетентна да прецени допустимостта да се упражняват държавновластнически компетенции от лице, което има друго гражданство. Конституцията не изключва правото на държавата чрез закон да предвиди и други случаи, в които чуждото гражданство е пречка за предоставянето на пасивно изборително право. Изчерпателно изброяване в Конституцията на всички хипотези не е необходимо. Решаващо е строгото съобразяване с конституционния критерий - публичноправния, властнически характер на регулираните отношения. Според КС разпоредбата на чл.4 ЗМИ не нарушава баланс между независимото, суверенно упражняване на властническите правомощия и упражняването на пасивното изборително право на българските граждани. С ИК обаче това спорно ограничение отпадна.

Атакувана е и ал.1 на чл.62 ЗМИ, съгласно която по време на предизборната кампания журналисти и говорители от Българската национална телевизия (БНТ), Българското национално радио (БНР), Българска телеграфна агенция (БТА) и регионалните телевизионни центрове, радиостанции и местни радиовъзли не могат да изразяват отношение към партии, коалиции и отделни кандидати, които участват в местните избори. Тази разпоредба според КС противоречи на чл.39 /право на мнение/, чл.40 ал.1 /свобода на печата и другите средства за масова информация/ и чл.41, ал.1 КРБ /право на информация/, както и на чл.19 от Международния пакт за гражданските и политическите права и чл.10 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи. Без свобода на словото и печата свободните избори са невъзможни, защото правото на всеки български гражданин

¹⁹ Решение № 1 от 16.01.1992 г. на КС по к.д. №18/1991 г./обн. ДВ, бр. 11 от 1992г./

²⁰ Чл.30, ал.1 и чл.38, ал.4 ЗМСМА. Клетвата се полага преди началото на първото заседание на ОС след изборите.

²¹ Към същото к.д.е присъединено искането на президента за обявяване противоконституционност на чл.4 и 62 ЗМИ, по което първоначално е било образувано отделно конституционно дело.

да бъде информиран във връзка с изборите би било сериозно ограничено. Журналистите в държавните медии са творчески личности и е недопустимо да им се забранява правото да изразяват отношение към проблемите на обществото, а с това се нарушават и конституционните права на избирателите. Поради това КС правилно обявява разпоредбата за противоконституционна.

2.Решение № 4 от 11.02.1997 г. по к.д. № 29 от 1996 г. /по искане за установяване противоконституционност на чл.60, ал.1 ЗИНПОСК и чл.66, ал.3 ЗМИ/

Чл.60, ал.1 ЗИНПОСК забранява публикуването на непубликувани резултати от допитвания до общественото мнение по повод изборите по-късно от 14 дни преди изборния ден и в деня на изборите. Забраната в чл.66, ал.3 ЗМИ за публикуване на такива резултати е за 7 дни преди изборния ден и в деня на изборите. Поддържа се, че посочените два текста нарушават правото на информация по чл.41, ал.1 КРБ. Според КС резултатите от допитванията до общественото мнение по повод на изборите представляват факти и обстоятелства, които по време на предизборна ситуация могат да бъдат и са от голям интерес за обществото и всеки гражданин. Те представляват информация за това как се разпределя общественото мнение, какви са тенденциите в ориентацията и предпочитанията на избирателите към политическите сили и политиците, участващи в изборите. Забраната за разпространение на такава информация без съмнение представлява ограничение на правата по чл.41 от Конституцията да се получава и разпространява информация, които са защитени и от международни актове, ратифицирани от България, като МПГПП /чл.19/ и ЕКЗПЧОС /чл.10/. Правото на информация може да се ограничава само когато осъществяването му накърнява правата и доброто име на другите граждани, както и когато засяга националната сигурност, обществения ред, народното здраве и морала (чл.41, ал.1, изр.2), като това изброяване е изчерпателно. Публикуването на резултатите от допитванията до общественото мнение може да играе известна мотивираща роля при оформяне на личното решение на избирателя дали и за кого да гласува. За разлика от предизборната агитация, в тях няма данни за платформите и програмите на политическите сили, но косвено могат да повлияят на решението на избирателите. Прекратяването на агитацията 24 часа преди изборния ден според КС е израз на баланса при упражняването на двете основни права - правото на свободен избор и правото за изразяване. Моментът, от който трябва да бъде защитена свободната воля на избирателя от научаването на резултатите от допитванията сред електората, не може да предшества срока за прекратяване на агитацията. Конституционният съд намира, че израз на справедлив конституционен баланс между правото за свободно формиране на избирателната воля и правото по чл.41 КРБ е ограничението за разпространение на резултатите от допитванията в деня на изборите²². Поради това КС правилно обявява за противоконституционни оспорените текстове.

3. Решение №12 от 24.08.1999 г. по к.д. № 12 от 1999 г. /по искане на 53 народни представители за установяване противоконституционност на разпоредби на ЗИДЗМИ и ЗИДЗМСМА/. В това решение Конституционният съд излага някои мотиви, имащи отношение към конституирането на местните органи:

- Според чл.38а ЗМСМА кметовете на райони в Столична община и в градовете с районно деление се избират от общинския съвет по предложение на кмета на общината за мандата на общинския съвет, с което според вносителите се отнема правото на гражданите на големите градове да избират пряко кмета на района си. Конституционният съд счита оплакването за неоснователно. Конституционно определените административно-териториални единици /АТЕ/ в България са

²² Съгласно сега действащия Изборен кодекс, резултатите от допитвания до общественото мнение по повод на изборите не могат да се огласяват 24 часа преди изборния ден до обявяване края на изборния ден на територията на страната /чл.205, ал.5 ИК/, с което законодателят се съобразява с практиката на КС.

общините и областите /чл.135, ал.1, изр.1 КРБ/. Общината може да се дели на съставни АТЕ, но такива могат да се създават със закон, както в София, Пловдив и Варна са създадени райони. Районът е вътрешносъставна единица на общината, в която също се осъществява местно самоуправление чрез органи на района, но създадени със закон, без да са конституционно установени. Конституцията определя населението на общината като самоуправляващ се субект, а общинския съвет – като органа на местно самоуправление, който задължително се избира от населението на общината. Кметът на общината упражнява изпълнителната власт в системата на местното самоуправление, без да е част от централната изпълнителна власт /чл.139, ал.1, изр.1 КРБ/. Въпросът дали кметът на общината ще се избира пряко от избирателите или от общинския съвет Конституцията е предоставила на законодателя, следователно изборът на кмет на район също съвсем конституционносъобразно може да се извърши от общинския съвет. Жителите на района са жители и на общината и те упражняват своето активно изборително право, като избират съветниците в общинския съвет, които от своя страна ще изберат кмета на района. Следователно, няма лишаване от изборителни права²³.

- Разпоредбата на чл. 39б ЗМСМА предвижда новата правна фигура кметски наместник в населените места, които нямат минимума от 500 жители /за да се обособят в отделно кметство/, да се избира от общинския съвет, а не пряко. Според КС и тази разпоредба е конституционносъобразна по горепосочените съображения.

- Оспорено е и изменението в едно от двете условия за създаване на кметство по чл.16 от Закона за административно-териториалното устройство на Република България /ЗАТУРБ/ – наличие най-малко на население над 500 жители /вместо над 100 жители/. В искането се твърди, че и с това изменение се нарушават чл.6, чл.10 и чл.42, ал.1 от Конституцията. Според КС окрупняването на кметствата не е противоконституционно. Кметството е съставна административно-териториална единица в общината, създадена за изпълнение на възложените от закона или от общинския съвет функции и компетенции, и не е конституционно предвидено.

- Атакува се и предвиденият начин за закриване на кметства с под 500 жители – с решение на общинския съвет в тримесечен срок от влизане на закона в сила, като до приемане на решението кметски избори не се провеждат. Според КС разпоредбата не е противоконституционна, тъй като Конституцията не предвижда правила за създаване и закриване на кметства, а е предоставила уреждането им на законодателя. Живеещите в закриващите се кметства ще могат да упражняват изборителните си права, като гласуват за общински съветници и кмет на общината.

- Оспорва се премахването на районните съвети в районите, съществуващи в София, Пловдив и Варна²⁴, с мотив отнето изборително право на жителите в районите. КС счита и това искане за неоснователно. След като няма конституционен статут на районирането на големите градове, а то е извършено със закон, то изменението в управлението им е също въпрос на законодателна целесъобразност, продиктувана от съображения за икономичност и ефективност на местното самоуправление, като в случая няма и отнемане на изборителни права.

- Атакуваната нова ал.4 на чл.42 ЗМИ предвижда след регистриране на кандидатите за кметове и общински съветници проверка по Закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност. Ако резултатите от проверката са положителни, общинската изборителна комисия уведомява партиите или коалициите, издигнали кандидатите. КС счита, че противоречие с чл.6, ал.1 КРБ липсва и че няма ограничаване на права по изброените в чл.6, ал. 2 признаци. Разпоредбата има по-скоро морален характер. Партиите и коалициите сами преценяват дали при положителни данни кандидатът да остане в листата им или не.

²³ В момента всички кметове /на общини, райони и кметства/ се избират пряко – чл.2, т.6 ИК.

²⁴ По Закона за териториалното деление на Столичната община и големите градове /ЗТДСОГ/

- Оспорва се и въвеждането на интегрална /единна/ бюлетина за всички партии, коалиции и независими кандидати в изборите за общински съветници. Оправданията са за нарушение на чл.10 КРБ /равно избирателно право/ и на чл.138 КРБ поради липса на имената на съветниците в бюлетината. Сочи се, че така фактически се въвежда образователен ценз за избирателите. Според КС гласуването с интегрална (обща) бюлетина е повсеместна практика, а равното избирателно право е осигурено дори по-добре от преди, тъй като мястото на всяка партия/коалиция/независим кандидат е еднакво по обем, цвят и е подредено според проведения в ОИК жребий. Имената на кандидатите не се намират върху общия лист, а отделно в кабината за гласуване и пред секцията, поради липса на място в бюлетината. Освен това, списъкът на кандидатите се регистрира в ОИК и съответно е публично оповестен.

4. Решение №4 от 04.05.2011 г. по к.д. №4 от 2011 г. /по искане на 53 депутати за установяване противоконституционност на разпоредби от Изборния кодекс от 2011г. и несъответствието им с международното право/. По отношение на местните избори решението на КС съдържа произнасяне по следните въпроси:

- Оспорва се въведеното изискване при местни избори и избори за членове на Европейския парламент /ЕП/ избирателите и кандидатите да са живели минимум време в България или в държава членка на Европейския съюз, респективно в съответното населено място. Твърди се, че въвеждането на "уседналост" надхвърля конституционната рамка, тъй като липсва в чл. 42, ал. 1 от Конституцията, където изчерпателно са изброени ограниченията на правото на глас. Сочи се, че законът съдържа 5 различни дефиниции на уседналостта при различните видове избори, в противоречие на конституционния принцип за правовата държава (чл. 4, ал. 1). Вносителите смятат, че така може да се стигне до фактическо лишаване на граждани от право на глас на европейски и местни избори поради невъзможност да бъдат включени в избирателен списък, което нарушава чл. 26, ал. 1 и чл. 10 от Конституцията, чл.7 и чл.21, ал.3 от Всеобщата декларация за правата на човека, чл.14 ЕКЗПЧОС и чл. 25в МПГПП. КС приема, че упражняването на избирателното право в интерес на обществото освен спазването на общите условия в чл.42 КРБ изисква и връзка/съпричастност на избирателя с конкретната общност, чиито органи на управление се формират. Затова според Съда няма "дописване" на Конституцията, когато законодателството за местни избори принципно съдържа изискване лицето да е живяло определено време в населеното място, за да може да упражни правото си на глас. Това условие не противоречи принципно и на стандартите за честни и свободни избори, съдържащи се в общопризнати норми на международното право, както и във ВДПЧ, ЕКЗПЧОС, МПГПП. В Кодекса за добрата практика при избори на Венецианската комисия изискването за живеене определен период от време в населеното място преди избори също е изрично записано като допустимо. КС правилно приема, че подобно изискване принципно не е ценз или предпоставка за правото на глас, а по същество е свързано с определяне на мястото къде да се гласува. Съдът обаче правилно преценява, че когато законът предвижда прекомерно дълъг срок на живеене, уседналостта вече се превръща в ценз, противоречащ на чл.10 КРБ. Оспорените завишени срокове в ИК /12 месеца, 2 години/ нарушават принципа за пропорционалност при поставянето на изисквания към упражняването на избирателното право – не е обоснована наложителността на толкова дълъг период. КС констатира и несъразмерност спрямо мандата на избраните органи. Венецианската комисия е формулирала принципите на европейското изборно наследство, в т.ч. всеобщото избирателно право. За да бъде то гарантирано, се препоръчва срокът на допустимото изискване за живеене на определено място да не превишава 6 месеца преди изборите /освен ако се налага въвеждане на по-голям срок за защита на национални малцинства/, като този 6-месечен срок се приема и от КС като оптимален.

- Оспорва се въведеното в ИК изискване кандидатите за членове на ЕП от РБ, за общински съветници и кметове да нямат гражданство на държава, която не е член на Европейския съюз. В искането се поддържа, че тъй като Конституцията постановява всеобщо изборително право (чл. 10) и принципно допуска двойното гражданство, то оспорената уредба противоречи на чл. 4, ал. 1, чл. 10, чл. 25 КРБ, както и на международни договори. Конституционният съд не успява да постигне мнозинство от 7 гласа, поради което в тази му част искането е отхвърлено. *Според шестима от съдиите оспорването е основателно*, а законодателят не е свободен в преценката си какви изисквания да въвежда за упражняване на пасивното изборително право. Решението по к.д.№21/1995г. /посочено по-горе/ е обезсмислено след приемането на България в ЕС, предвид трансфера на суверенитет, извършен с ратификацията на Учредителните договори на Съюза. Понастоящем у нас се допуска упражняването на пасивно изборително право в изборите за Европейски парламент и в местните избори от граждани на държава-членка на ЕС, дори да нямат българско гражданство; в същото време, допускайки двойно гражданство на кандидатите за евродепутати, общински съветници и кметове, законодателят поставя ограничение за другото им гражданство - гражданството на държава от ЕС се приема за допустимо, а гражданството на държава, която не е член на ЕС, за недопустимо. Така ИК дава възможност публична власт у нас да бъде упражнявана и от лица, които са граждани на държава-член на ЕС, дори без да са български граждани, а в същото време български граждани се лишават от пасивно изборително право, ако освен българското имат и гражданство на държава извън ЕС. Въвежда се различно третиране²⁵ и ограничаване пасивното изборително право на гражданите в зависимост от тяхното второ гражданство, което е конституционно нетърпимо. Недопустимо е Република България да предоставя в изборите повече права на гражданите на държави-членки на ЕС, които не са български граждани, отколкото на българските граждани, имащи гражданство и на държава, която не е член на ЕС. *Останалите 6 съдии считат искането за неоснователно*. В Конституцията са въведени изисквания за избираемост за депутати, президента, членовете на МС. За заемането на други конституционно предвидени длъжности чрез избори – членове на ЕП от РБ, общински съветници и кметове, Конституцията не поставя изрични изисквания; предоставя ги на законодателя, при спазване на принципа за всеобщо изборително право /чл.10/. За народните представители, президента и вицепрезидента чл.65 от Конституцията забранява да притежават друго освен българско гражданство. От 1995 г. същата забрана важи и за общински съветници и кметове. Съгласно посоченото Решение № 15 от 1995 г. на КС, българската държава има правото чрез закон да предвиди и други случаи, в които гражданството на друга държава да е пречка за упражняването на пасивното изборително право, защото публична власт се упражнява не само на конституционно, но и на местно и регионално равнище. Изчерпателно изброяване в Конституцията на всички хипотези не е необходимо; решаващо е съобразяването с конституционния критерий –властническият характер на регулираните отношения. През 1995г. България не е била член на ЕС и второто гражданство на която и да е друга държава е водело до двойно гражданство. Понастоящем РБ членува в ЕС и Изборният кодекс не третира гражданството на държава-членка на ЕС като недопустимо, „друго гражданство“; гражданин на държава-членка на ЕС може да се кандидатира за член на ЕП или за общински съветник, без да е необходимо да е и български гражданин²⁶. Изискванията в Изборния кодекс са синхронизирани с

²⁵ В Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8 от 2004 г. КС приема, че проявлението на принципа на равенство “е в две направления: забрана за произволно неравнопоставяне и повеля за равно третиране”. В Решение № 11 от 2010 г. по к.д. № 13 от 2010 г. Съдът отбелязва, че “единствено съображения от конституционен порядък могат да оправдаят ограничаване на закрепените в Конституцията права на гражданите”.

²⁶ Гражданството на ЕС не измества националното, а го допълва - Решение № 3 по к.д. № 3 от 2004 г.

правото на ЕС и с изискванията на чл.42, ал.3 КРБ относно произвеждането на избори за ЕП и участието на граждани на държави-членки на ЕС в местни избори у нас. Разпоредбите на ИК според групата съдии съответстват на общопризнатите норми на международното право и на международните договори, по които България е страна. С ВДПЧ (чл.2) и МПГПП (чл.2,т.1) държавите се задължават да защитат и гарантират признатите права на всички лица, без разлика по множество признаци, но "гражданство" не е сред тях. Следва да се посочи, че в тази си част актът на КС предизвиква оживени дебати, като с Изборния кодекс от 2014г. изискването за липса на гражданство извън ЕС отпадна.

- Оспорен е §18 ИК, засягащ Закона за административно-териториалното устройство на Република България. На първо място, атакува се изменението в чл.16,т.1 ЗАТУРБ на едно от условията за създаване на кметство: "наличие на население над 350 души" /вместо 150/. Противоконституционността се аргументира с нарушаване на принципа за равенство пред закона (чл. 6, ал. 2 от Конституцията), на политическия плурализъм и на забраната политическа партия да се обявява или утвърждава за държавна (чл. 11, ал. 1 и 2 КРБ). Конституционният съд приема, че и преди се е произнасял по оспорена законова промяна на условията за създаване на кметство²⁷ и е направил извода, че такава не е противоконституционна и не противоречи на Европейската харта за местното самоуправление /EXMC/. Конституцията не урежда изрично кметството, съответно и условията за създаване на кметство се определят и изменят със закон. КС преценява, че и в този случай окрупняването на кметствата е законодателно решение, което не противоречи на Конституцията. Съдът обаче подчертава, че оспорената уредба намалява възможността гражданите пряко да избират местните управници, т.е. намалява се демократичната легитимност на местното управление. КС не намира противоконституционност в останалите 2 точки на искането в частта по §18 ИК.

- Заедно с §18 се оспорва и §16 ИК, според който избори за кметове на кметства се произвеждат само в тези кметства, които към дата 10 месеца преди датата на местните избори през 2011 г. отговарят на изискванията на чл. 16, т.1 ЗАТУРБ. В тази част КС уважава искането като основателно. §16 е сред преходните разпоредби на Изборния кодекс и урежда изборите на кметове на кметства, без обаче изрично да е указано, че тя се отнася само за изборите през 2011 г. Наистина произвеждането на местни избори през 2011 г. присъства в § 16, но само като ориентир за изчисляването на 10-месечния срок. Същевременно Съдът констатира, че точно за тези избори Кодексът съдържа отделно преходна уредба в §10 (с четири алинеи) в преходните и заключителни разпоредби, а уредбата на §16 е отделена от специалната уредба за изборите през 2011г. Създава се впечатлението, че законодателят допуска съществуването на кметства, където няма да се произвеждат преки избори за кмет на кметство. Това влиза в принципно противоречие с предназначението и смисъла на кметството като съставна административно-териториална единица (ЗАТУРБ), а оттам – и с принципа за правовата държава (чл.4, ал.1 КРБ). Неясната и вътрешно противоречива уредба на § 16 ИК създава у Конституционния съд основателни опасения, че прилагането ѝ ще създаде неоправдани и непредсказуеми ограничения в упражняването изборителните права на гражданите, поради което КС установява противоконституционност на § 16 ИК.

- атакува се и §19 от заключителните разпоредби на ИК, съдържащ изменения в Закона за местното самоуправление и местната администрация в 11 точки. В искането § 19 се атакува цялостно, т.е. всички 11 точки, въпреки че оспорването на някои текстове не е мотивирано. Точка 1 съдържа изменение в чл. 4, ал. 1 ЗМСМА – замяната на "тримесечен" с "четиримесечен" срок, в който трябва да се формират органите в новосъздадена община. В искането няма мотиви за оспорването, а КС го отхвърля в тази му част. От цялостната уредба на кодекса Съдът прави извода, че изменението на

²⁷ Посоченото по-горе Решение № 12 от 1999 г. по к.д. № 12 от 1999 г.

чл. 4, ал. 1 ЗМСМА е свързано с новата уредба за насрочване на редовни местни избори, предвиждаща, че датата се определя най-малко 90 дни преди изборния ден (чл. 10, ал. 3 ИК), за разлика от уредбата в ЗМИ (отм.), предвиждаща 60 дни. **Точка 2** съдържа изменение в чл. 19, ал. 1 ЗМСМА – намалява се броят на общинските съветници в общините с население над 30 000 души. В искането се поддържа, че тези изменения ще доведат до дисбаланс в системата на местното самоуправление и ограничаване на представителността. В общините с над 30 000 души население се намалява броят на съветниците с 20%, а в тези под 30000 жители остава непроменен. Стъпката в нарастването на населението се запазва, но на същото население вече се полагат по-малко съветници, което означава, че в общините с над 30000 жители представителността в местния представителен орган е намалена. Населението в тях се оказва “подпредставено”, а намаляването броя на общинските съветници е направено механично, без ясен критерий, което води до засилване на диспропорциите между различните общини. Общинските съветници са пряко избирани от народа на общината (чл. 138 от Конституцията) за 4 години, чрез което са демократично легитимирани и възприемани. Народът на общината е общопредставен чрез избраните от него общински съветници; те от своя страна избират други органи на общината – районни кметове, заместник-кметове, наместници и др. Представителният характер на общинския съвет като орган на местното самоуправление принадлежи към сърцевината на демократичното управление. Той постулира равно участие на гражданите в него чрез съразмерно отразяване на тяхната воля. В мотивите към проекта на Изборния кодекс намаляването броя на съветниците е мотивирано с искания на общински съвети и граждански организации, а в дебатите в Народното събрание – със стремеж към повече ефективност на ОС. Съдът е на мнение, че дали един колективен орган функционира рационално и ефективно зависи от волята и организацията, а не пряко от броя на членовете му. За да са гарантирани правата на гражданите, ограничаването на представителността трябва да почива на обосновани конституционни цели, каквито няма нито в мотивите, нито в оспорените разпоредби на ИК. Колкото по-малко са общинските съветници, толкова по-голяма е вероятността в общинския съвет да попаднат само местните лидери на политическите партии. Така се снижават възможностите за периодична и системна частична промяна на политическия елит, с вероятност да се стигне до непроменяемост на състава на ОС, а това е предпоставка за олигархизиране на местното самоуправление. КС правилно заключава, че намаляването на представителния характер на общинските съвети в големите общини, без да е съпроводено с нова норма на представителност, е нарушение на конституционните принципи на демократичната държава и представителната демокрация, както и на политическия плурализъм, поради което обявява противоконституционност на разпоредбата. **Точка 3** съдържа изменение на чл. 30, ал. 4 от ЗМСМА. Добавя се към изброените основания за предсрочно прекратяване пълномощията на общински съветник нова т.12 “при установяване на неизбираемост”. Това не е противоконституционно, а представлява развитие на конституционноустановеното равно избирателно право. Атакува се и създаването на следните нови текстове в ЗМСМА – чл. 37а и чл. 37б: “Чл. 37а. (1) При напускане на група или изключване от състава ѝ общинският съветник губи мястото си в комисията като представител на съответната група и други изборни длъжности в общинския съвет. (2) Общински съветник, напуснал или изключен от група, става независим общински съветник и не може да бъде приет за член на друга група.” “Чл. 37б. Не могат да се образуват групи от независими общински съветници, както и да се сливат или разделят съществуващи групи.” В тази част според КС искането е основателно. ЗМСМА не съдържа право или задължение за общинските съветници да принадлежат към групи, не предвижда съществуването на групи в ОС, те се въвеждат тепърва, но не

се уточнява на какъв признак се формират. Оспорените текстове съдържат санкции за поведение, което не е предвидено от закона нито като право, нито като задължение, с което се нарушава принципът за правовата държава (чл. 4, ал.1 КРБ). Без отговор в закона остава и въпросът какви са съответните права на общинските съветници, избрани като независими кандидати. Аналогия може да бъде направена с парламентарни групи, но те присъстват в Конституцията (чл.99, ал.1) и в ПОДНС. В конституционното право аналогия, от която произтича ограничаване на права, е недопустима, поради което **т.4** на § 19 ИК, създаваща чл. 37а и чл. 37б ЗМСМА, е противоконституционна. **Точка 7** на § 19 ИК изменя чл. 39, ал.1 ЗМСМА, като се ограничават броят на заместник-кметове в зависимост от броя на населението. Лимитираният брой заместник-кметове е новост в уредбата на местното самоуправление при действието на КРБ. За това изменение обаче няма мотиви, то се появява едва в доклада на водещата комисия за второ четене. КС приема искането за основателно. При действието на Конституцията на РБ по закон общинските кметове винаги са имали заместници, районните кметове – от 1999 г. насам, а кметовете на кметства нямат. Предвид конституционните принципи, смисъл и предназначение на местното самоуправление, Съдът не намира конституционни основания за такова ограничаване. В общината кметът е изпълнителната власт и той я осъществява въз основа на закона, актовете на общинския съвет и решенията на населението (чл. 139 КРБ). Конституцията не регулира как тази изпълнителна власт се структурира и организира, а също и не поставя ограничения в структурата и организацията на изпълнителната власт на национално ниво в лицето на МС, в т.ч. не ограничават броя на заместник-министър-председателите (чл.108, ал.1 КРБ). Местното самоуправление се проявява във възможността гражданите да вземат решения по всички въпроси от местно значение (чл. 2 и чл. 3 ЕХМС). Въпросът с броя на заместник-кметовете в общината и техните функции е въпрос от местно значение, който следва да бъде решаван в рамките на местното самоуправление, при съобразяване с конкретните нужди на общината, финансовите средства и пр. Действаща правна уредба в този смисъл се съдържа в чл.21 ЗМСМА – общинският съвет одобрява общата численост и структура на общинската администрация в общината, района и кметството по предложение на кмета на общината. В чл. 6, ал. 1 ЕХМС изрично е предвидено, че органите на местно самоуправление трябва да могат сами да определят административните си структури, за да осъществяват ефективно управление. КС прави извода, че с § 19, т. 7 ИК законодателят недопустимо се намесва в местното самоуправление. Разпоредбата противоречи на КРБ и на международни договори. С **точка 8** на § 19 ИК в ЗМСМА е създаден нов чл.39а, чиято ал. 1, изр. първо гласи: “Кметовете на райони в Столичната община и в градовете с районно деление се избират с тайно гласуване от общинския съвет по предложение на кмета на общината за срока на пълномощията на общинския съвет.” Ал.1,изр.2 на чл.39а поставя изискване районните кметове да отговарят на изискванията за избираемост за общински съветници и кметове, ал. 2 – 6 съдържат описание на процедурата, ал.7 - правилото за полагане на клетва от районния кмет пред общинския съвет на заседанието, на което е избран. Премахването на прякото избиране на районните кметове е оспорено като противоконституционно поради лишаването от пряк избор на повече от милион граждани. КС го счита за неоснователно и сочи, че се е произнасял по такъв въпрос с Решение №12/1999г. и не е констатирал противоконституционност. Уредбата в чл.39а,ал.1 ЗМСМА е близка до тази, оспорвана през 1999г.; разликата е в думите “с тайно гласуване”. Районният кмет няма уредба в Конституцията. Той е орган на съставната административно-териториална единица „район” в общината, т.е. общински орган. За общинския кмет Конституцията предвижда алтернативно, че се избира или пряко от населението, или от общинския съвет по ред, определен със закон (чл.139, ал.1). Поради това Съдът не намира основание за противоконституционност на законова уредба,

съгласно която кмет на район се избира от общинския съвет. КС не установява противоконституционност и на останалите алинеи на чл. 39а ЗМСМА, но отбелязва, че оспорената уредба на § 19, т.8 ИК представлява отстъпление от процеса на децентрализация и намалява демократичната легитимност на общинските органи. С **точка 10** на § 19 ИК се създава нов чл. 42а, в който се обособяват самостоятелно основанията за предсрочно прекратяване правомощията на районния кмет. Не е ясно защо законодателят борави с “пълномощия”, след като районните кметове не се избират пряко, но въпреки това не е налице противоконституционност. С **т.11** на § 19 ИК в чл. 46а, ал.1 ЗМСМА за кметския наместник са въведени същите изисквания за избираемост като за кметове и съветници, което не е противоконституционно.

Така КС обявява противоконституционността на част от оспорените разпоредби на Изборния кодекс от 2011г., а в останалата част отхвърля искането.

До момента в Конституционния съд не са постъпвали искания за обявяване противоконституционност или противоречие с международното право на разпоредби от действащия Изборен кодекс от 2014г. /ДВ, бр.19 от 2014г., с изм./. Следва да се посочи, че част от спорните правила от предходния кодекс в новия са преуредени по един по-демократичен и съвременен начин.

Частично отношение към произвеждането на местни избори у нас естествено имат и други актове на Конституционния съд на РБ. Изводите на съда и мотивите му по други спорове могат да бъдат използвани и при местните избори, като тук ще бъдат посочени само няколко конкретни примера. В **Решение № 5 от 09.07.2013 г. по к.д. № 13 от 2013 г.** Конституционният съд намира, че за да бъдат изцяло обявени за незаконни изборите /в конкретния случай парламентарни/ следва да са налице две предпоставки – съществени нарушения на изборния процес, относими към принципите на чл. 10 от Конституцията, и тежестта на нарушенията да е от такова естество, което да води до невъзможност да се установи действителната воля на избирателите²⁸. В мотивите на **Решение № 13 от 28.11.2013г. по к.д. № 14 от 2013 г.** КС приема, че Изборният кодекс съдържа достатъчно развита правна уредба и гаранции за законосъобразното и демократично организиране и провеждане на изборите, както и за прозрачното и точно определяне на изборния резултат съобразно изразената от избирателите воля, като се предвижда възможност актовете и действията на избирателните комисии да бъдат атакувани от различните субекти в изборния процес във всеки етап. В **Решение № 1 от 08.03.1994 г. по к.д. №22 от 1993 г.** КС приема, че съгласието на кандидата е абсолютно условие за участието му в изборите, необходимо не само при регистрацията и по време на предизборната кампания, но и при акта на гласуване. Съгласно Конституцията възможността на българските граждани да бъдат избирани е основно политическо право, което не съдържа задължение да се упражни, дори ако носителят му вече е регистриран от определена партия или коалиция като неин кандидат в предстоящи избори.

Практиката на КС представлява важен ориентир в изборния процес. С решенията си Съдът дава основни насоки по отношение конституционност и съобразено с международните стандарти произвеждане на изборите у нас. Поради това не само на национални, а и на местни избори следва да бъдат съблюдавани принципите на Конституцията и да се вземат предвид относимите актове на Конституционния съд на Република България, доколкото при тяхното неглижиране би могло да се стигне както до касиране на избори, така и до обявяване противоконституционност и/или противоречие с международното право на разпоредби от изборното законодателство.

За контакти : Гл.ас.д-р Зорница Йорданова, Юридически факултет, катедра „Публичноправни науки“, e-mail: ziordanova@uni-ruse.bg

²⁸ Според КС, ако поведението на отделни медии или представители на политически сили е съставлявало неправомерна агитация в деня за размисъл, то тези действия е следвало да бъдат установени и санкционирани от ЦИК по реда на Изборния кодекс. Не съществува обективен критерий, по който КС да прецени дали и как едно нарушение на правилата за агитация в деня за размисъл се е отразило на избирателната активност и на изборния резултат.