



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян“ № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,
факс 987-65-14, e-mail: arch@vas.com

Изх. ...1207.....

Дата ...26.06.....2019 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

ОТ ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ
СЪВЕТ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО
№ 6/2019 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Конституционно дело № 6/2019 г. е образувано по искане на Омбудсмана на Република България на **03.05.2019** г. и е по реда на чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 150, ал. 3 от Конституцията.

Омбудсманът на Република България иска установяването на противоконституционност на разпоредбите на чл. 53, ал. 5, чл. 58, ал. 1, чл. 70, ал. 5, чл. 73, ал. 1, чл. 85, ал. 5, чл. 88, ал. 1 и чл. 201, ал. 1 от Изборния кодекс /ИК/, (обн., ДВ, бр. 19 от 05.03.2014 г., посл. изм., ДВ, бр. 34 от 23.04.2019 г.) като противоречащи на принципите на демократичната и правова държава (чл. 1, чл. 2, чл. 4, ал. 1), политическия плурализъм (чл. 11, ал. 1) и чл. 120 от Конституцията.

С определение от **28.05.2019** г. по к. д. № 6/2019 г. Конституционният съд е допуснал до разглеждане по същество искането на Омбудсмана и е

конституирал като заинтересована страна Висшия адвокатски съвет и въз основа на това изразяваме становище.

Висшият адвокатски съвет намира за **основателно** искането на Омбудсмана по к. д. № 6/2019 г. за обявяването за противоконституционни разпоредбите на чл. 53, ал. 5, чл. 58, ал. 1, чл. 70, ал. 5, чл. 73, ал. 1, чл. 85, ал. 5, чл. 88, ал. 1 и чл. 201, ал. 1 от ИК с чл. 4, ал. 1 (принципа за правовата държава), чл. 11, ал. 1, чл. 56 (правото на защита) и чл. 120 от Конституцията.

На първо място, според Висшия адвокатски съвет оспорените от Омбудсмана разпоредби на ИК засягат едно от основните конституционни права на гражданите – *избирателното право* по чл. 42, ал. 1 от Конституцията, което пряко произтича от принципа за народния суверенитет и съгласно чл. 57, ал. 1 от Конституцията е *неотменимо*. Оспорените разпоредби също така са и в противоречие с прогласеното на конституционно ниво в чл. 56 **право на защита**. В Решение № 15 от 1993 г. българският Конституционен съд приема, че Конституцията установява правото на защита на чл. 56 като **основно право**, което е универсално.

На следващо място, според Висшия адвокатски съвет още при приемането на промените в ИК законодателят е следвало да направи задълбочен анализ за съответствието на някои негови разпоредби с Конституцията. След приемането на 14.02.2019 г. от Народното събрание на ЗИД на ИК на основание чл. 101, ал. 1 от Конституцията Президентът го е върнал за ново обсъждане, като е изложил подробно мотиви за противоконституционност на някои неговите разпоредби. Ветото на Президента е преодоляно в Народното събрание. След обнародването на ЗИД на ИК в Държавен вестник Омбудсманът на Републиката е сезирал Конституционния съд, като е оспорил част от разпоредбите на ИК по отношение, на които Президентът е наложил преди това вето, като са изложени идентични аргументи за противоконституционност с тези на държавния глава, за нарушаване на основополагащия принцип за правовата държава, правото на защита и др.

На трето място, Висшият адвокатски съвет също така би искал да обърне внимание, че при приемането на уредбата на избирателното право от парламента **трябва да се отчитат препоръките** на *Венецианската комисия* и *Службата за демократични институции и права на човека* към *Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа* за подобряването на избирателното законодателство във връзка с международните избирателни стандарти. Като някои от **ключовите препоръки** са провеждането на широки обществени консултации, с цел да се осигури общественото доверие по

отношение на изборителното законодателство и изборителния процес. Приемането на промените в изборителното законодателство следва да бъдат направени **една година** преди провеждането на изборите, осигуряване на **ефективна възможност** за оспорване на актовете на органа, контролиращ провеждането на изборите, както и осигуряване на **ефективни механизми** за оспорване на изборния резултат и др.

I. Противоконституционност на чл. 58, ал. 1 от ИК

Висшият адвокатски съвет подкрепя изложените в искането аргументи, че текстът на чл. 58, ал. 1 от ИК е в противоречие с чл. 120, ал. 2 и чл. 56 от Конституцията, т.к. в тази разпоредба са лимитирани актовете на Централната изборителна комисия (ЦИК), които подлежат на обжалване, като това са решенията по чл. 57, ал. 1, т. 5, 6, 10, 11, 12, 14, 15, 17, 22, 23, 25, 26, 26а, 29, 30, 33, 34 и 45.

Централната изборителна комисия е държавен орган, създаден със закон, чиито правомощия са насочени към изискването да осигури свободното изразяване на волята на гласоподавателите, вярно и точно установяване на тази воля, нейното отчитане и официално обявяване.

Висшият адвокатски съвет намира, че с оглед на така определените функции на ЦИК като безпристрастен и независим орган, който следва да осигури произвеждането на справедливи и демократични избори, ограничаването на актовете на комисията, които засягат упражняването на основни конституционни права и свободи на гражданите, да не подлежат на съдебен контрол, противоречи на конституционните *принципи на правовата и демократична държава*, както и на чл. 120 от Конституцията.

Централната изборителна комисия като независим държавен орган създава условия за упражняването на основното политическо право на гражданите - изборителното право. Затова е конституционно недопустим подходът на законодателя вместо да обяви кои от актовете на ЦИК не подлежат на обжалване, да посочи тези от тях, които могат да се оспорват, т.е. от всички 49 точки съгласно чл. 57 - могат да се обжалват **само 18**.

Висшият адвокатски съвет споделя разбирането, че съгласно практиката на Конституционния съд досежно обжалваемостта на актовете на ЦИК предвиждането само на определени решения на комисията, които подлежат на съдебен контрол, е в противоречие с ясното правило на разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, която предвижда, че гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със

закон. За да се приложи обаче чрез закон това ограничение, е необходимо да е посочена съответна конституционно защитена ценност. Когато се ограничава едно гарантирано от Конституцията право, за да се защити друго, също конституционно защитено право, на което се отдава предимство като конституционна ценност. При това ограничението трябва да бъде подходящо за постигане на желаната защита. В случая подобен баланс липсва, а законодателят е мотивирал приемането на разпоредбата с необходимостта от по-добра регулация на производството по обжалване на решенията на ЦИК, както и предотвратяване на случаите на злоупотреба с право при обжалване на всички решения на ЦИК от всички участници в изборния процес.

В Решението № 8 от 2018 г. Конституционният съд на Република България приема, че с чл. 120, ал. 2 от Основния закон е възприет принципът на непълната обща клауза за обжалване от гражданите и от юридическите лица на всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон. Този принцип е израз на **демократичната правова държава**, защото предвижда осъществяването на пряк съдебен контрол за законосъобразност от административните съдилища върху всички административни актове, когато с тях се засягат или се застрашават права и свободи на адресатите им - граждани и юридически лица. Още повече, че **съдебната защита е най-сигурната правна гаранция**, както за защита на правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица, така и като гаранция за законосъобразност на издаваните от изпълнителната власт административни актове.

Висшият адвокатски съвет споделя разбирането, изразено в тълкувателно решение № 14 от 2014 г., в което Конституционният съд приема, че правото на защита представлява основно право, чието съдържание обхваща оправомощаването на всяко лице, попадащо в националната юрисдикция, със своите самостоятелни активни действия да се противопоставя на възможните източници на нарушаване или застрашаване на неговата правна сфера. То е универсално процесуално право, предназначено да служи като гаранция за реализацията на другите конституционни права и конституционно признати интереси на правните субекти. В тази връзка **достъпът до съда** като самостоятелно основно право може да бъде стеснен **само когато накърнява висш**, признат от Конституцията **публичен интерес**. Като легитимно основание за такова ограничение трябва да се посочи необходимостта да бъдат опазени основите на конституционния ред, включващи народния суверенитет, разделението на властите, формата на държавно устройство и държавно управление или

необходимостта от предотвратяване засягането на други особено важни интереси на обществото, каквито са осигуряването на отбраната и сигурността на страната, както и осъществяването на принципите и целите на нейната външна политика. Във всички посочени случаи ограничението трябва да съобразява принципа на съразмерността - да е наложително за защитата на посочената категория обществени интереси, да бъде най-подходящото и възможно най-мекото средство за ефективно постигане на конституционно оправданата цел. Конституционният съд категорично посочва като основополагащо ръководно начало на разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от КРБ утвърждаването на обжалваемостта пред съда на всички административни актове, независимо дали са издадени от централни или местни изпълнителни органи, дали са индивидуални, общи или нормативни, стига да засягат правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица.

Това е основната идея на Конституцията, конституционният принцип и специфичното основно право на гражданите, които прогласява в чл. 120, ал. 2 от Конституцията - съдебно да обжалва всички административни актове, каквито са и актовете на ЦИК като независим държавен орган, за да бъде в състояние да изпълни основната си функция по осигуряване на законосъобразното произвеждане на изборите.

Затова Висшият адвокатски съвет също така намира, че предвидента в ИК необжалваемост на актовете на ЦИК засяга реализацията на индивидуални конституционни права и свободи на гражданина и в случая **не се налага защитата на висши конституционни ценности**, свързани с особено важни интереси на обществото, за да бъде изключено съдебното оспорване.

Висшият адвокатски съвет споделя изложеното в искането, че всичко това води да извода, че законодателят *премахва съществени превантивни гаранции за законосъобразното провеждане на изборите*, оставяйки редица важни актове на ЦИК, свързани с упражняване на конституционни права, без съдебен контрол за законосъобразност и затова разпоредбата на чл. 58, ал. 1 от ИК следва да бъде обявена за **противоконституционна**.

II. Противоконституционност на чл. 53, ал. 5, чл. 70, ал. 5 и чл. 85, ал. 5 от ИК

Висшият адвокатски съвет подкрепя изложените в искането на Омбудсмана съображения за противоконституционност на разпоредбите на

чл. 53, ал. 5, чл. 70, ал. 5 и чл. 85, ал. 5 от ИК с **чл. 11, ал. 1** от Конституцията, който осигурява **принципа на политическия плурализъм**.

С разпоредбите на чл. 53, ал. 5, чл. 70, ал. 5 и чл. 85, ал. 5 от ИК се **допуска ЦИК, РИК или ОИК** да могат да постановят решение с мнозинство повече от половината от членовете ѝ при отмяна на решение за отхвърляне, след като не е постигнато необходимото мнозинство от две трети от членовете на комисията. На практика по този начин се допуска взетите решения да са с мнозинство, равно на установения кворум, необходим за заседаване на комисиите, което от своя страна противоречи на принципите за **правова и демократична държава**.

Правилно в искането си Омбудсманът е изложил аргументи, че отстъплението от изискването избирателните комисии да се произнасят с квалифицирано мнозинство от две трети от членовете влиза в противоречие с чл. 11, ал. 1 от Конституцията, който осигурява принципа на политическия плурализъм. Промените в ИК в това отношение са отстъпление от нормите, които осигуряват политическа неутралност на избирателните комисии. Именно политическата неутралност на изборната администрация е гаранция на принципа на политическия плурализъм при провеждането на свободни и демократични избори. В случая конституционната юрисдикция следва да се произнесе по конституционен казус, подобен на този, свързан с желанието на парламентарни мнозинства в миналото да увеличат необосновано изборната бариера. При въведените спадащи мнозинства за произнасяне на избирателните комисии отново се поставя въпросът за конституционносъобразността в действията на законодателя, поставящ под съмнение демократичното управление и политическия плурализъм при организацията и провеждането на изборите.

Затова Висшият адвокатски съвет подкрепя искането на Омбудсмана разпоредбите на чл. 53, ал. 5, чл. 70, ал. 5 и чл. 85, ал. 5 от ИК да бъдат обявени за противоречащи на чл. 11, ал. 1 от Конституцията.

III. Противоконституционност на чл. 73, ал. 1, чл. 88, ал. 1 и чл. 201, ал. 1 от ИК

В искането си Омбудсманът излага подробни съображения за противоконституционност на разпоредбите на **чл. 73, ал. 1, чл. 88, ал. 1 и чл. 201, ал. 1 от ИК** за промяната в подсъдността пред местните административни съдилища, вместо установената преди промяната на ИК подсъдност пред Върховния административен съд.

Разпоредбите на **чл. 73, ал. 1** и **чл. 88, ал. 1** от ИК предвижда, че решенията на районна или общинска изборителна комисия да могат да се оспорват в тридневен срок от обявяването им пред ЦИК, а след потвърждаването им от ЦИК - пред тричленен състав на административния съд по местонахождение на съответната изборителна комисия. Същият принцип е въведен и в **чл. 201, ал. 1** от ИК, касаещ оспорване при нарушаване на реда за провеждане на предизборната кампания. При произнасяне на районната или общинската изборителна комисия, решенията им може да се оспорват пред ЦИК в срок до 24 часа от обявяването. Решението на районната или общинската изборителна комисия, потвърдено с решение на ЦИК, подлежи на обжалване пред тричленен състав на административния съд по местонахождение на съответната районна или общинска изборителна комисия.

Висшият адвокатски съвет приема за основателни изложените аргументи, че в Решение № 8 от 2018 г. Конституционният съд изрично посочва, че принципът за разделение на властите изисква и *съществуването на баланс във взаимоотношенията между висшите държавни органи при спазване на йерархичната симетрия* - не само да се упражнява съдебен контрол върху административните актове, но и да се гарантира симетрията между нивото на административния орган, издал акта и нивото на съда от системата на административните съдилища. При съобразяване на изискването за симетрия, логично е актовете на централните органи на изпълнителната власт, поставени на върха на пирамидата ѝ, да бъдат проверявани относно тяхната законност от Върховния административен съд, който също стои на това ниво в системата на административното правораздаване.

Неслучайно до този момент компетентният съд е именно Върховният административен съд, предвид че ЦИК е национален орган, уникален и единствен за страната, в чиито правомощия е осъществяването на конституционна дейност, в основата на която стоят принципите на **правовата и демократична държава**. Това обуславя необходимостта нейните актове да се оспорват пред **симетричен на нея орган на съдебната власт**, който упражнява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване, какъвто съгласно чл. 125 от Конституцията е само Върховният административен съд. Върховният съдебен надзор на Върховния административен съд за законосъобразното произвеждане на изборите утвърждава принципа на демократичната държава съгласно абз. 3 от Преамбюла и чл. 1, ал. 2 от

Конституцията и доверието на гражданите в дейността на държавните органи.

Висшият адвокатски съвет счита, че съдебният контрол по отношение на юрисдикционните актове на ЦИК следва да се упражнява от **Върховния административен съд**. Предоставянето на този контрол на административните съдилища би довело до противоречива практика по еднакви казуси, което би се отразило негативно върху свободното и демократично провеждане на изборите. Върховният административен съд в този случай не би могъл да упражни конституционното си правомощие по чл. 125, ал. 1 от Основния закон да осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване.

Въз основа на изложеното, Висшият адвокатски съвет изразява становище, че искането от Омбудсмана на Република България за обявяване за противоконституционни разпоредбите на чл. 53, ал. 5, чл. 58, ал. 1, чл. 70, ал. 5, чл. 73, ал. 1, чл. 85, ал. 5, чл. 88, ал. 1 и чл. 201, ал. 1 от ИК следва да бъде подкрепено. Висшият адвокатски съвет би искал да подчертае, че Конституцията от 1991 г. осигурява стабилни функционални гаранции за основните права в лицето на принципите за политическа и правна система, основани върху народния суверенитет, разделението на властите, политическия плурализъм, господството на правото и др. При приемането на ЗИД на ИК законодателят не е съобразил, че оспорените от Омбудсмана разпоредби са в разрез с принципа на правовата държава, правото на защита, принципа за политическия плурализъм, а това е основание за обявяване на разпоредбите за противоконституционни.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:**

РАЛИЦА НЕГЕНЦОВА