

# ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПРАВА НА ГРАЖДАНИТЕ СЪГЛАСНО КОНСТИТУЦИЯТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ СЛЕД ПРИСЪЕДИНЯВАНЕТО КЪМ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Доц. д-р Зорница Йорданова, Русенски университет „Ангел Кънчев“

## THE POLITICAL RIGHTS OF CITIZENS ACCORDING TO THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF BULGARIA AFTER ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION

Associate Prof. Zornitsa Yordanova, PhD

**Abstract:** *Political rights of citizens according to the Constitution of the Republic of Bulgaria after the accession to the European Union: The paper discusses the amendments in the Constitution and the following changes in the legal regulation of the political rights of Bulgarian and European citizens after Bulgaria's accession to the European Union. Some changes were necessary and appropriate while others are still not sufficient.*

**Keywords:** *political rights, constitutional rights, Constitution, citizens, European Union*

Политическите права са сред най-важните права на гражданите, предвидени още в първите конституции. Те дават възможност всяко лице, отговарящо на минималните законови изисквания, да се включи в общественно-политическите процеси. Тези права позволяват на индивидите да участват в управлението на държавата и в определени случаи да решават непосредствено държавни дела<sup>1</sup>. Те създават условия за включване на гражданите в политическия живот и преди всичко – в осъществяването на публичната власт<sup>2</sup>.

Под „политически права” в настоящия доклад ще разбираме следните права:

- Избирателно право (активно и пасивно)
- Право на участие в референдуми и други форми на пряка демокрация
- Право на участие в политически партии
- Право да се заема и изпълнява държавна служба.

Тези права приемаме за основни политически права за целите на настоящото изложение. Основание за това дава чл. 25 от Международния пакт на ООН за граждански и политически права, който признава на всеки гражданин правото и възможността, без каквато и да е дискриминация и без неоснователни ограничения: а) да взема участие в ръководенето на обществените работи пряко или посредством свободно избрани представители; б) да гласува и да бъде избран в истински, периодично провеждани избори, при всеобщо, равно и тайно гласоподаване, гарантиращо свободното изразяване на волята на избирателите; в) да има достъп при общи условия на равенство до държавните служби в своята страна. Следователно най-значимите политически права, утвърдени и в международен план, са избирателното право, правото на участие във форми на пряка демокрация и правото да се заема и осъществява държавна служба.

Следва да се посочи, че всеки конституционалист поддържа собствено становище по отношение на това кои права следва да се считат за политически. Е. Танчев например включва в тази група правото на мнение без оглед начина на неговото изразяване (чрез слово, звук, изображение), забраната за цензура, правото на информация, избирателното право (активно и пасивно), свободата на митингите, събранията и политическото

<sup>1</sup> Вж. Спасов, Б. Конституционно право. Трета част. С., 2004, с. 187.

<sup>2</sup> Вж. Стойчев, Ст. Конституционно право. С., Сиела, 2002, с. 253.

сдружаване, както и правото на петиции и жалби до държавните органи<sup>3</sup>. Обратно, проф. Друмева анализира в групата на политическите права само изборителното право, правото на участие в допитвания до народа и правото да се заема и изпълнява държавна служба<sup>4</sup>.

В класическите конституции политическите права са предоставяни само на собствените граждани. В съвременността обаче тези права разширяват своя обхват и могат да имат за титуляри и някои категории чужденци, които населяват държавата. Критерият „гражданство“ в наши дни все по-често се измества от местопребиваването, уседналостта и други фактически категории при определяне интензитета на правната връзка между лицето и определена територия.

Конституцията на Република България /КРБ/ първоначално предвиди политически права (най-вече изборително право, което се разбира като политическо право *par excellence*) само за българските граждани. Присъединяването на страната ни към Европейския съюз (ЕС) обаче предизвика промени в законодателството в тази връзка. Промениха се не само Конституцията, но и други нормативни актове, и то не само в частта за политическите права на гражданите, но и по отношение на редица други права, свободи, както и правомощия на органите на публичната власт.

Промените в КРБ, обусловени от членството на България в ЕС (т. нар. „европейска поправка“, обн. ДВ, бр. 18 от 25.02.2005 г.), засегнаха няколко основни направления. В чл. 4 бе създадена нова ал. 3, съгласно която Република България (РБ) участва в изграждането и развитието на Европейския съюз. В чл. 22 бе премахната забраната граждани на ЕС да придобиват земя у нас<sup>5</sup>. Ал. 4 на чл. 25 бе изменена в смисъл, че гражданин на РБ не може да бъде предаден на друга държава или на международен съд за целите на наказателно преследване освен ако това е предвидено в международен договор, ратифициран, обнародван и влязъл в сила за България. Конкретно в материята на политическите права в чл. 42 бе създадена нова ал. 3, съгласно която изборите за членове на Европейския парламент и участието на граждани на ЕС в избори за местни органи се уреждат със закон. В чл. 85, ал. 1 КРБ бе въведена т. 9, изискваща ратификация от Народното събрание (НС) на международни договори, с които се предоставят на Европейския съюз правомощия, произтичащи от нашата Конституция<sup>6</sup>. В чл. 105 бяха приети нови ал. 3 и 4 - съгласно ал. 3 Министерският съвет информира Народното събрание по въпроси, отнасящи се до задълженията, произтичащи за България от нейното членство в ЕС. Когато участва в разработването и приемането на актове на ЕС, съгласно ал. 4 правителството информира предварително НС и дава отчет за своите действия.

Към момента основните политически права на гражданите, предвидени в Конституцията, са уредени в няколко конституционни разпоредби и доразвити законодателно. Всички те се базират на върховния принцип на народния суверенитет,

<sup>3</sup> Танчев, Е. Въведение в конституционното право. С., Сиби, 2003, с. 392.

<sup>4</sup> Вж. Друмева, Е. Конституционно право (4 изд.). С., 2013, с. 773. От друга страна, проф. В. Вълканов счита, че в групата на политическите права се включват изборителното право, правото да се образуват обществени организации и кооперации, свободата на словото, печата, събранията, митингите и манифестациите, правото на молби, жалби и предложения, а дори и правото да се търси отговорност на държавата и длъжностните лица за незаконни актове и действия - вж. Вълканов, В. Основните права на гражданите в НРБ и тяхната правна защита. С., БАН, 1990, с. 82. Последното право обаче не попада в конкретиката на политическото. В допълнение, за някои от изборените и самият автор уточнява, че са и лични права. Ст. Стойчев включва и печата и другите масмедии като основни средства за изразяване на политическо мнение (вж. Стойчев, Ст. Цит. съч., с. 254). При тях обаче можем да говорим за политическа свобода, а не за основно политическо право.

<sup>5</sup> Съгласно новата редакция на текста, чужденци и чуждестранни юридически лица могат да придобиват право на собственост върху земя при условията, произтичащи от присъединяването на Република България към ЕС или по силата на международен договор, ратифициран (с мнозинство поне 2/3 от всички депутати), обнародван и влязъл в сила за РБ, както и чрез наследяване по закон.

<sup>6</sup> Това е единственият случай по чл. 85, ал. 1 КРБ, при който законът за ратификация следва да бъде приет с квалифицирано мнозинство (съгласно ал. 2 на същия чл. 85).

установен в чл. 1, ал. 2 КРБ – цялата държавна власт произтича от народа и се осъществява от него непосредствено или чрез органите, предвидени в Конституцията. По-конкретно участието на народа в управлението и в политическия живот се основава на следните текстове на КРБ:

- Съгласно чл. 10 изборите, националните и местните референдуми се произвеждат въз основа на общо, равно и пряко изборително право с тайно гласуване;

- Чл. 11 установява параметрите на политическия живот в страната. Посочено е, че последният се основава върху принципа на политическия плурализъм. Нито една политическа партия или идеология не може да се обявява или утвърждава за държавна. Партиите следва да съдействат за формиране и изразяване на политическата воля на гражданите. Не могат да се образуват политически партии на етническа, расова или верска основа, както и партии, които си поставят за цел насилствено завземане на държавната власт. От своя страна сдруженията на гражданите съгласно чл. 12 служат за задоволяване и защита на техните интереси. Сдруженията обаче, включително синдикалните, не могат да си поставят политически цели и да извършват политическа дейност, присъщи само на политическите партии. Посочените разпоредби се допълват от чл. 44, предвиждащ правото на свободно сдружаване. И то обаче не е неограничено - забранени са организации, чиято дейност е насочена срещу суверенитета, териториалната цялост на страната и единството на нацията, към разпалване на расова, национална, етническа или религиозна вражда, към нарушаване на правата и свободите на гражданите, както и организации, които създават тайни или военизирани структури, или които се стремят да постигнат целите си чрез насилие;

- Основното политическо право – изборителното, има за своя основа чл. 42 КРБ, съгласно който 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. Организацията и редът за произвеждане на избори и референдуми се определят със закон. Изборите за членове на Европейския парламент (ЕП) и участието на граждани на ЕС в избори за местни органи се уреждат със закон. В сферата на местното самоуправление това право се допълва и от чл. 136, съгласно който гражданите участват в управлението на общината както чрез избраните от тях органи на местно самоуправление, така и непосредствено чрез референдум и общо събрание на населението, като границите на общините се определят след допитване до населението (предвидено в Закона за административно-териториалното устройство на РБ като местен референдум);

- Конституцията определя и параметрите на пасивното изборително право, но само по отношение на някои длъжности. Съгласно чл. 65 за народен представител може да бъде избран български гражданин, който няма друго гражданство, навършил е 21 години, не е поставен под запрещение и не изтърпява наказание лишаване от свобода<sup>7</sup>. Кандидатите за народни представители, които заемат държавна служба, прекъсват изпълнението ѝ след регистрацията си. Съгласно чл. 93, ал. 2 КРБ за президент може да бъде избран български гражданин по рождение, навършил 40 години, който отговаря на условията за избиране на народен представител и е живял последните пет години в страната;

- Политически права са и тези, свързани със заемането и осъществяването на държавна служба. Съгласно чл. 116 КРБ държавните служители са изпълнители на волята и интересите на нацията. При изпълнение на своята служба те са длъжни да се ръководят единствено от закона и да бъдат политически неутрални<sup>8</sup>.

<sup>7</sup>Членовете на Министерския съвет съгласно чл. 110 КРБ могат да бъдат само български граждани, които отговарят на условията за избиране на депутати. По отношение на местните органи КРБ не урежда параметрите на избираемостта, същите са установени в изборното законодателство.

<sup>8</sup>Следва да се има предвид, че Конституционният съд разбира понятието „държавна служба“ в широк смисъл – то включва всяка дейност по осъществяване на функциите на държавата. Тази дейност се

Съобразно посочените конституционни разпоредби<sup>9</sup> основните политически права са доразвити в действащото законодателство. В настоящото изложение ще бъдат изследвани промените досежно изборителните права на гражданите, правото им да участват във форми на пряка демокрация и в политически партии, както и да заемат държавна служба.

След присъединяването на Р България към ЕС у нас се прилагат специфичните разпоредби относно политическите права на гражданите на ЕС, установени в актовете на Съюза. Съгласно чл. 39 от Хартата на основните права на ЕС всеки гражданин на Съюза има право да избира и да бъде избран в изборите за Европейския парламент (ЕП) в държавата членка, в която пребивава, при същите условия, както и гражданите на тази държава, като членовете на ЕП се избират чрез всеобщо, пряко, свободно и тайно гласуване. Съгласно чл. 40 всеки гражданин на Съюза има право да избира и да бъде избран в общински избори в държавата членка, в която пребивава, при същите условия, както и гражданите на тази държава. В същия смисъл е и разпоредбата на чл. 22 от Договора за функциониране на ЕС, съгласно която всеки гражданин на Съюза, пребиваващ в държава членка, на която не е гражданин, има право: 1) да избира и да бъде избран в местни избори в държавата членка, на територията на която пребивава, при същите условия, както и гражданите ѝ, и 2) да избира и да бъде избран в изборите за ЕП в държавата членка, където пребивава, при същите условия както и гражданите на тази държава. Видно е, че разпоредбите на двата акта третират само изборителното право на местни избори и избори за Европейски парламент, а не пълния кръг политически права на гражданите.

След присъединяването ни към ЕС Конституцията на РБ беше синхронизирана с тези актове на ЕС, като бе добавена нова ал. 3 в чл. 42 КРБ относно изборите за ЕП и за местни органи, в които вече участват гражданите на ЕС. Не бяха ревизирани условията относно пасивното изборително право - чл. 65, чл. 93 и чл. 110 КРБ продължават да съдържат императивното изискване кандидатите за депутати, президент и вицепрезидент, както и членовете на правителството да нямат друго гражданство освен българското. Националният интерес изисква притежаването от висшите политически фигури само на местно гражданство. Липсата на обвързаност с друга държава е подразбиращо се и съществено условие към държавните лидери. Такава липса на обвързаност не би била гарантирана при възможност за двойно гражданство.

Не претърпя поправка и чл. 116 КРБ, съгласно който държавните служители са изпълнители на волята и интересите на нацията. При изпълнение на своята служба те са длъжни да се ръководят единствено от закона и да бъдат политически неутрални. Независимо от използването на думата „нация“ в Конституцията обаче, Законът за държавния служител беше ревизиран. В актуалната си редакция (след промяната, обн. в ДВ, бр. 43/2008 г.) чл. 7, ал. 1, т. 1 от Закона сочи, че за държавен служител може да бъде назначено лице, което е български гражданин, гражданин на друга държава - членка на Европейския съюз, на друга държава - страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство, или на Конфедерация Швейцария. Същевременно обаче в Закона за администрацията остава изискването, че за еднолични органи, техни заместници и членове на колегиални органи по чл. 19, ал. 4 (председатели на държавни агенции, членове на държавни комисии, изпълнителни директори на изпълнителни агенции и ръководители на държавни институции, създадени със закон или с

---

извършва от името на държавата и за реализиране правомощията на предвидените в Конституцията нейни органи (вж. Решение № 5 от 06.04.1993 г. по к.д. № 6/1993 г. на КС).

<sup>9</sup>В изброените разпоредби на КРБ не включваме тези, уреждащи т.нар. комуникационни права и свободи (чл. 39-41 КРБ), тъй като възприемаме становището на Ст. Стойчев, който ги приема и за лични. Правото на жалби, предложения и петиции също се приема за лично право, както и отговорността на държавата за вреди – вж. **Стойчев, Ст.** Цит.сч., с. 247-252. Свободата на събранията и манифестациите по чл. 43 КРБ също остава извън предмета на изложението.

постановление на Министерския съвет с функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт) могат да бъдат назначавани лица - български граждани, с доказан професионален опит в съответната област и които не са осъждани за умишлено престъпление от общ характер, освен ако са реабилитирани. Тази разпоредба също има за цел охраняването на националния интерес, тъй като ръководните длъжности в изпълнителната власт е логично да се заемат от лица с местно гражданство, притежаващи съответните лични и делови качества.

По отношение политическия плурализъм и възможността на гражданите да участват в политически организации също не беше извършена промяна в относимите разпоредби на чл. 11, чл. 12 и чл. 44 КРБ. Партиите са основните субекти, които съдействат за формиране и изразяване на политическата воля на гражданите. Закономерно бе запазена забраната за образуване на политически партии на етническа, расова или верска основа, както и партии, които си поставят за цел насилствено завземане на държавната власт, а също и забраната сдружения на гражданите, включително синдикални, да си поставят политически цели и да извършват политическа дейност, присъщи само на политическите партии<sup>10</sup>. В литературата се сочи, че партиите са специфична форма на сдружаване на гражданите, чиято основна цел е завоюването на политическата власт в държавата, участието в управлението. Това ги отличава от всички други сдружения със стопанска или нестопанска цел. За партиите, както и за всички организации се прилагат ограниченията по чл. 44, ал. 2 КРБ – забранени са организации, чиято дейност е насочена срещу суверенитета, териториалната цялост на страната и единството на нацията, към разпалване на расова, национална, етническа или религиозна вражда, към нарушаване на правата и свободите на гражданите, както и организации, които създават тайни или военизирани структури, или се стремят да постигнат целите си чрез насилие. След присъединяването ни към ЕС претърпяха промяна относимите към членството в партии разпоредби на Закона за политическите партии (ЗПП). Съгласно действащата редакция на чл. 2 ЗПП политическите партии са доброволни сдружения на граждани с изборителни права съгласно българското законодателство (до 2008 г. редакцията беше „на български граждани с изборителни права“). Политическите партии следва да съдействат за формиране и изразяване на политическата воля на гражданите чрез избори или по други демократични начини. Съгласно закона гражданин с изборителни права съгласно българското законодателство може да участва в инициативния комитет, учредяването, учредителното събрание на политическа партия или да се включи в нея, като изискването е да не членува в друга партия (промяната е от ДВ, бр. 6 от 2009 г.).

Най-съществени промени след присъединяването на РБ към ЕС претърпя уредбата на изборителните права на гражданите. Спазването актовете на Съюза предизвика промени в българското изборно законодателство. Естествено основните правила на чл. 10 КРБ относно произвеждането на изборите, националните и местните референдуми въз основа на общо, равно и пряко изборително право с тайно гласуване не бяха ревизирани, доколкото те са ядрото на европейското изборно наследство. Те обаче следваше да получат своето развитие в съответствие с новата ал. 3 на чл. 42 КРБ, съгласно която изборите за членове на Европейския парламент и участието на граждани на Европейския съюз в избори за местни органи следваше да бъдат уредени със закон. В тази връзка първо бе приет специален Закон за избиране на членове на Европейския парламент от Република България /обн. ДВ, бр. 20 от 06.03.2007 г., отм. с първия Изборен

---

<sup>10</sup>През 2015 г. бе отправено тълкувателно искане до Конституционния съд на РБ с въпроси: „поставянето на политически цели” и „извършването на политическа дейност” представляват ли две отделни хипотези на забраната, предвидена в чл. 12, ал. 2 от Конституцията по отношение на гражданските сдружения; и какъв вид политически цели и извършването на какви видове политическа дейност могат да се определят като „присъщи само на политическите партии” и са забранени за гражданските сдружения. Съдът обаче отклони искането – вж. Определение № 1 от 17.03.2015 г. по к.д. № 1 от 2015 г. на КС.

кодекс от 2011 г. – ДВ, бр. 9 от 28.01.2011 г./ Законът предвиди нови носители на активно и пасивно изборително право при избори за ЕП. Съгласно чл. 4 ЗИЧЕПРБ право да избират членове на ЕП от РБ имат българските граждани, които са навършили 18 години към изборния ден включително, живели са постоянно най-малко през последните три месеца в Република България или в друга държава - членка на ЕС, и не са поставени под запрещение, нито изтърпяват наказание лишаване от свобода. Всеки гражданин на държава - членка на Европейския съюз, който не е български гражданин, също има право да избира членове на ЕП от РБ, ако е навършил 18 години към изборния ден включително, има статут на продължително или постоянно пребиваващ в България, живял е постоянно най-малко през последните три месеца в РБ или в друга държава - членка на ЕС, не е лишен от правото да избира в държавата членка, на която е гражданин, и предварително с писмена декларация е заявил желанието си да упражни правото си на глас у нас. Всеки изборител има право да гласува само веднъж в едни и същи избори за Европейски парламент. Чл. 5 постави параметрите на пасивното изборително право - право да бъде избран за член на ЕП от Република България има всеки български гражданин, който е навършил 21 години към изборния ден, има постоянен адрес в РБ, живял е постоянно най-малко през последните две години<sup>11</sup> в Република България или в друга държава - членка на Европейския съюз, няма гражданство в държава извън Европейския съюз и не е поставен под запрещение, нито изтърпява наказание лишаване от свобода, както и всеки гражданин на държава - членка на ЕС, който не е български гражданин, навършил е 21 години към изборния ден, няма гражданство в държава извън ЕС, не е лишен от правото да бъде избран в държавата членка, на която е гражданин, има статут на продължително или постоянно пребиваващ в РБ, живял е постоянно най-малко през последните две години в Република България или в друга държава - членка на ЕС, и с писмена декларация е заявил желанието си да бъде избран. Всеки кандидат има право да се кандидатира в изборите само в една държава - членка на ЕС<sup>12</sup>. Законът за местните избори (обн. ДВ, бр. 66 от 25.07.1995 г., също отменен с първия Изборен кодекс) също претърпя изменения и допълнения (ДВ, бр. 49 и бр. 63 от 2007 г.). Съгласно последната редакция на ал. 1 на чл. 3 ЗМИ (отм.) право да избират общински съветници и кметове имат българските граждани, които са навършили 18 години към изборния ден включително, не са поставени под запрещение, не изтърпяват наказание лишаване от свобода и са живели най-малко през последните 10 месеца в съответното населено място. Според новия (от 2007 г.) чл. 3а всеки гражданин на държава - членка на ЕС, който не е български гражданин, също има право да избира общински съветници и кметове, ако отговаря на условията, приложими за българските граждани, и освен това има статут на продължително или постоянно пребиваващ в Република България, не е лишен от правото да избира в държавата членка, на която е гражданин, и предварително с писмена декларация е заявил желанието си да упражни правото си на глас в съответното населено място. Промяна имаше и относно пасивното изборително право – съгласно чл. 4 ЗМИ право да бъдат избирани за общински съветници и кметове имат българските граждани, които нямат друго гражданство в държава извън Европейския съюз, навършили са 18 години към изборния ден включително, не са поставени под запрещение, не изтърпяват наказание лишаване от свобода и са живели преди датата на насрочване на изборите в съответната община. Новият чл. 4а предвиди право да бъде избран за общински съветник и за всеки гражданин на държава - членка на Европейския съюз, който не е български гражданин, няма гражданство в държава извън ЕС, навършил е 18 години към изборния ден включително, не е поставен под запрещение, не изтърпява наказание лишаване от свобода, има статут на продължително или постоянно пребиваващ в РБ, живял е преди

<sup>11</sup> Дългите срокове на уседналост впоследствие бяха атакувани пред КС и с решение № 4 от 2011 г. бяха обявени за противоконституционни, вече като разпоредби на първия Изборен кодекс.

<sup>12</sup> Членовете на съответните изборителни комисии също следва да отговарят на изискванията на чл. 4, както и да владеят български език.

датата на насрочване на изборите в съответната община, не е лишен от правото да бъде избран в държавата членка, на която е гражданин, и с писмена декларация е заявил желанието си да бъде избран<sup>13</sup>.

Изборният кодекс (ИК) от 2011 г. (обн. ДВ, бр. 9 от 28.01.2011 г., отм. ДВ, бр. 19/2014 г.) кодифицира изборните правила (с изключение на тези относно Великото Народно събрание) и отмени ЗИЧЕПРБ, ЗМИ, Закона за избиране на народни представители и Закона за избиране на президент и вицепрезидент на републиката. Съгласно чл. 3 ИК (отм.), уреждащ активното избирателно право, право да избират народни представители, президент и вицепрезидент имат българските граждани, които са навършили 18 години към изборния ден включително, не са поставени под запрещение и не изтърпяват наказание лишаване от свобода. Право да избират членове на ЕП от РБ имат българските граждани, които са навършили 18 години към изборния ден включително, живели са най-малко през последните три месеца в РБ или в друга държава - членка на ЕС, не са поставени под запрещение и не изтърпяват наказание лишаване от свобода. Всеки гражданин на държава - членка на ЕС, който не е български гражданин, също има право да избира членове на ЕП от РБ, ако покрива критериите, приложими към българските граждани, има статут на продължително или постоянно пребиваващ в Република България, не е лишен от правото да избира в държавата членка, на която е гражданин, и предварително с писмена декларация е заявил желанието си да упражни правото си на глас на територията на Република България. Право да избират общински съветници и кметове имат българските граждани, които са навършили 18 години към изборния ден включително, не са поставени под запрещение, не изтърпяват наказание лишаване от свобода и са живели най-малко през последните 6 месеца в съответното населено място, както и гражданите на ЕС, които, освен че отговарят на посочените условия, имат статут на продължително или постоянно пребиваващи у нас, не са лишени от правото да избират в държавата членка, на която са граждани, и предварително с писмена декларация са заявили желанието си да упражнят правото си на глас в съответното населено място в РБ. По отношение на пасивното избирателно право чл. 4 прецизира и осъвременява изискванията. Параметрите на избираемостта на президента и депутатите, разбира се, останаха непроменени, съобразно конституционните изисквания. Право да бъде избран за член на ЕП от Република България съгласно чл. 4 ИК (отм.) има всеки български гражданин, който е навършил 21 години към изборния ден включително, няма гражданство в държава извън ЕС, не е поставен под запрещение, не изтърпява наказание лишаване от свобода, има постоянен адрес в РБ и е живял най-малко през последните 6 месеца в РБ или в друга държава - членка на ЕС. Право да бъде избран за член на ЕП от РБ има и всеки гражданин на държава - членка на ЕС, който не е български гражданин, навършил е 21 години към изборния ден включително, няма гражданство в държава извън Европейския съюз, не е поставен под запрещение, не изтърпява наказание лишаване от свобода, не е лишен от правото да бъде избран в държавата членка, на която е гражданин, има статут на продължително или постоянно пребиваващ в Република България, живял е най-малко през последните 6 месеца в Република България или в друга държава - членка на Европейския съюз, и с писмена декларация е заявил желанието си да бъде избран. Право да бъдат избирани за общински съветници и кметове имат българските граждани, които нямат друго гражданство в държава извън ЕС, навършили са 18 години към изборния ден включително, не са поставени под запрещение, не изтърпяват наказание лишаване от свобода и са живели най-малко през последните 6 месеца в съответното населено място. Право да бъде избран за общински съветник има и всеки гражданин на държава - членка на ЕС, който

---

<sup>13</sup>Тук законът въведе неравно третиране – по-облекчени изисквания за уседналост спрямо кандидатите, отколкото спрямо избирателите. Впоследствие Изборният кодекс промени условията, като ги уеднакви при упражняване на пасивното и активното избирателно право на местни избори, а при изборите за ЕП понастоящем срокът на уседналост е 3 месеца за избирателите и 6 - за кандидатите.

не е български гражданин, няма гражданство в държава извън ЕС, навършил е 18 години към изборния ден включително, не е поставен под запрещение, не изтърпява наказание лишаване от свобода, има статут на продължително или постоянно пребиваващ в РБ, живял е най-малко през последните 6 месеца в съответното населено място, не е лишен от правото да бъде избран в държавата членка, на която е гражданин, и с писмена декларация е заявил желанието си да бъде избран<sup>14</sup>.

Във връзка с изискването на отменените ЗИЧЕПРБ, ЗМИ и Изборен кодекс кандидатите за общински съветници, кметове и членове на Европейския парламент от РБ да нямат гражданство на държава извън Европейския съюз се повдигна спор пред Конституционния съд (КС) и бе образувано ИД № 4 от 2011 г. В решение № 4 от 2011 г. Съдът анализира въпроса, но не достигна до мнозинство от 7 гласа – гласовете са 6 : 6, поради което искането в тази му част бе отхвърлено. Според съдиите *Евгени Танчев*, *Георги Петканов*, *Ванюшка Ангушева*, *Димитър Токушев*, *Красен Стойчев* и *Пламен Киров* текстовете на чл. 4, ал. 3, 4, 5 и 6 от Изборния кодекс от 2011 г. в частта „няма гражданство в държава извън Европейския съюз“ противоречат на чл. 10, чл. 6, ал. 2 и чл. 4, ал. 1 КРБ. Според тях пасивното изборно право се урежда в Конституцията като условия за избираемост, на които кандидатите за съответните длъжности трябва да отговарят. Неговата уредба не се съдържа в глава втора „Основни права и задължения на гражданите“, но това не променя качеството му на основно политическо право на българските граждани. Конституцията изрично определя условията за избиране на народните представители, президента и на вицепрезидента, а за други конституционно предвидени длъжности (общински съветници, кметове, евродепутати) условията за избираемост се определят от законодателя при спазване принципа на общото изборно право. Законодателят не е свободен в преценката си какви изисквания да въвежда за упражняване на пасивното изборно право, за да не ерозира или ограничи общото изборно право. Конституционният съд преди присъединяването на РБ към ЕС с Решение № 15 по к.д. № 21 от 1995 г. се е произнесъл, че в посочените в Конституцията хипотези за недопускане на двойно гражданство (относно кандидатите за депутати, президент и вицепрезидент) общ и водещ критерий е упражняването на публичната власт. КС допуска възможността законодателят да предвиди други случаи, в които гражданството на друга държава да води до неизбираемост. Решаващо за тях е строгото съобразяване с конституционния критерий за властническия характер на регулираните отношения. КС през 1995 г. е приел, че законовото изискване кандидатите за общински съветници и кметове да нямат двойно гражданство не ограничава пасивното изборно право и не е противоконституционно. Членството на България в ЕС и приемането на новата ал. 3 на чл. 42 от Конституцията през 2005 г. обаче практически обезсмислят решението от 1995 г. вследствие трансфера на суверенитет, извършен с ратификацията на Учредителните договори на ЕС от РБ. В същото време с оспорваните разпоредби на чл. 4 ИК се въвеждат други ограничения на пасивното изборно право - законодателят, като допуска двойно гражданство на кандидатите за представители на РБ в ЕП, общински съветници и кметове, поставя ограничение по повод другото гражданство на кандидатите извън българското и определя гражданството на държава член на ЕС за допустимо, а гражданството на държава, която не е член на ЕС, за недопустимо. Според шестимата съдии това ограничение е дискриминационно и противоречи на конституционния принцип за равенство пред закона. То дава възможност публичната власт в България да бъде упражнявана и от лица, които са граждани на държава членка на ЕС, дори когато те не са български граждани, а в същото време български граждани се лишават от пасивно изборно право, когато освен българското имат и гражданство на държава извън ЕС. Оспорените разпоредби въвеждат различно

<sup>14</sup> Според първоначалната редакция на ИК сроковете на уседналост бяха две години при изборите за ЕП и 12 месеца при местните избори, но КС ги обяви за противоконституционни с решение № 4 от 2011 г.



третиране и ограничаване на пасивното избирателно право на гражданите в зависимост от тяхното второ гражданство. Това е конституционно нетърпимо, тъй като самата Конституция изрично допуска двойното гражданство и третира като равни българските граждани, независимо че някои от тях могат да имат и друго гражданство. Текстове на чл. 4, ал. 3 и ал. 5 от Изборния кодекс в частта им „няма гражданство в държава извън Европейския съюз“ въвеждат дискриминация по чл. 6, ал. 2 на основание произхода на лицата. Недопустимо е България да участва в изграждането и развитието на ЕС, като предоставя в изборния процес повече права на гражданите на държави-членки на ЕС, които не са български граждани, отколкото на българските граждани, които имат двойно гражданство на държава извън ЕС. Другата група съдии - *Емилия Друмева, Владислав Славов, Благовест Пунев, Цанка Цанкова, Стефка Стоева и Румен Ненков* считат оспорването за неоснователно. Пасивното избирателно право няма самостоятелно обособена конституционна уредба в главата „Основни права и задължения на гражданите“ на КРБ, уредено е в Конституцията като изисквания за избираемост, на които кандидатите и избраните титуляри на висши длъжности в държавата, избираеми на национално ниво, трябва да отговарят – народните представители, президентът и вицепрезидентът, както и членовете на Министерския съвет. За заемането на други конституционно предвидени длъжности чрез избори – членове на ЕП от РБ, общински съветници и кметове, Конституцията не поставя изрични изисквания; оставя ги на законодателя, при спазване на принципа за всеобщо избирателно право. Оспореното законово изискване не дописва Конституцията, тъй като КРБ регламентира избираемостта като конкретни изисквания за заемане на отделни висши длъжности, а за други предоставя тяхното определяне на законодателя при спазването на чл. 10 КРБ. За конституционните длъжности, заемани чрез избори на национално равнище, Конституцията изрично поставя негативното изискване кандидатите, респ. титулярите да нямат друго освен българско гражданство. От 1995 г. същото изискване е въведено и за общински съветници и кметове със Закона за местните избори (отм.), като КС има произнасяне по този повод. В Решение № 15 по к. д. № 21 от 1995 г. се прави изводът, че в посочените в Конституцията хипотези, недопускащи двойно гражданство, общ и водещ критерий е упражняването на публична власт. Това обаче не изключва правото на българската държава чрез закон да предвиди други случаи, в които гражданството на друга държава да е пречка за упражняването на пасивното избирателно право, защото публична власт се упражнява не само на конституционно, но и на местно, и на регионално равнище. Гражданството на друга държава не е натрапено качество. Когато лицето желае да се кандидатира за подобен изборен пост, достатъчно е да се освободи от другото гражданство. Това изискване не ограничава пасивното избирателно право и не е противоконституционно. През 1995 г. РБ не е член на ЕС и поради това второто гражданство на която и да е друга държава води до двойно гражданство. Понастоящем България е членка на ЕС и действащото българско право – 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 от РБ, както и за общински съветник, без да е необходимо едновременно да е гражданин на България и на неговата държава – и той, и българският гражданин имат гражданство на ЕС, което обаче не измества националното гражданство, а го допълва. Изискванията за гражданство в ИК са синхронизирани с членството ни в ЕС и с изискванията на чл. 42, ал. 3 от Конституцията. Директива 93/109/ЕО изрично предвижда, че гласоподавателите на ЕС упражняват правото си да бъдат избирани или в държавата-членка по пребиваване, или в държавата-членка по произход. Следователно разпоредбите чл. 4, ал. 3, 4, 5 и 6 ИК в частта им „няма гражданство в държава извън Европейския съюз“ са в съответствие с чл. 4, ал. 3 от Конституцията и не са в противоречие с други текстове на Конституцията, нито с общопризнати норми на международното право или с международни договори, по които България е страна. Във Всеобщата декларация за правата на човека (чл. 2), както

и в МПГПП (чл. 2, т. 1) държавите се задължават да зачитат и гарантират признатите права на всички лица, без разлика на раса, цвят на кожата и други признаци; „гражданство“ обаче не е сред тях.

Действащият втори Изборен кодекс от 2014 г. също урежда въпроса за гражданството като условие за участие в избори, като премахва спорната забрана за гражданство извън ЕС на кандидатите за общински съветници, кметове и евродепутати. Съгласно чл. 350 право да избират членове на ЕП от РБ имат българските граждани, които са навършили 18 години към изборния ден включително, живели са най-малко през последните три месеца в Република България или в друга държава - членка на Европейския съюз, не са поставени под запрещение и не изтърпяват наказание лишаване от свобода. Право да избират членове на Европейския парламент от Република България имат и всички граждани на друга държава - членка на Европейския съюз, които отговарят на горните условия, имат статут на продължително или постоянно пребиваващи в РБ и не са лишени от правото да избират в държавата членка, на която са граждани. Правото да бъдат избирани за евродепутати съгласно чл. 351 принадлежи на българските граждани, които са навършили 21 години към изборния ден включително, не са поставени под запрещение, не изтърпяват наказание лишаване от свобода, имат постоянен адрес в Република България и са живели най-малко през последните 6 месеца в РБ или в друга държава - членка на Европейския съюз, както и на всички граждани на държава - членка на ЕС, които са навършили 21 години към изборния ден включително, не са поставени под запрещение, не изтърпяват наказание лишаване от свобода, не са лишени от правото да бъдат избирани в държавата членка, на която са граждани, имат статут на продължително или постоянно пребиваващи в РБ и са живели най-малко през последните 6 месеца в Република България или в друга държава - членка на ЕС. Променят се и правилата по отношение на местните избори – съгласно чл. 396 право да избират общински съветници и кметове имат българските граждани, които са навършили 18 години към изборния ден включително, не са поставени под запрещение, не изтърпяват наказание лишаване от свобода и са живели най-малко през последните 6 месеца в съответното населено място, както и всеки гражданин на държава - членка на ЕС, който е навършил 18 години към изборния ден включително, не е поставен под запрещение, не изтърпява наказание лишаване от свобода, има статут на продължително или постоянно пребиваващ в Република България, живял е най-малко през последните 6 месеца в съответното населено място и не е лишен от правото да избира в държавата членка, на която е гражданин. Право да бъдат избирани за общински съветници и кметове (чл. 397) имат българските граждани, които са навършили 18 години към изборния ден включително, не са поставени под запрещение, не изтърпяват наказание лишаване от свобода и са живели най-малко през последните 6 месеца в съответното населено място. Право да бъде избран за общински съветник има и всеки гражданин на държава - членка на Европейския съюз, който не е български гражданин, навършил е 18 години към изборния ден включително, не е поставен под запрещение, не изтърпява наказание лишаване от свобода, има статут на продължително или постоянно пребиваващ в Република България, живял е най-малко през последните 6 месеца в съответното населено място и не е лишен от правото да бъде избран в държавата членка, на която е гражданин. Следователно гражданите на ЕС могат да бъдат избирани за общински съветници, но не и за кметове. Това е разумно разрешение, тъй като кметът е едноличен изпълнителен орган и изискванията за заемане на длъжността следва да са по-завишени от тези за общинските съветници.

Друго важно политическо право е правото на участие във форми на пряка демокрация. Както сочи Конституционният съд на РБ в своето Решение № 9 от 28 юли 2016 г. по конституционно дело № 8 от 2016 г., референдумите и гражданските инициативи са утвърдени като съществено допълнение и опора на представителната демокрация в много съвременни демократични държави. След членството на България в

ЕС през 2009 г. бе приет сега действащият Закон за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (ЗПУГДВМС). Съгласно чл. 3 ЗПУГДВМС прякото участие се осъществява чрез референдум, гражданска инициатива, европейска гражданска инициатива (по смисъла на чл. 2, т. 1 от Регламент (ЕС) № 211/2011) и общо събрание на населението. Референдумът може да се произвежда на национално и местно ниво. Гражданската инициатива може да се провежда на национално, европейско и местно ниво, а общото събрание на населението - на местно ниво. В Глава трета „а” се въвеждат правила относно европейската гражданска инициатива, като изявленията за подкрепа се събират на хартиен носител и по електронен път, а законът урежда само някои процедурни и технически изисквания. По-важният от гледна точка на настоящото изследване въпрос е този относно имащите право на глас в различните форми на пряка демокрация. Съгласно чл. 4 ЗПУГДВМС право да гласуват на национален референдум имат гражданите на Република България с избирателни права, които имат постоянен адрес на територията на страната към деня на насрочване на референдума. Право да гласуват на местен референдум и на общо събрание на населението имат гражданите на Република България с избирателни права, които имат постоянен или настоящ адрес, когато той е различен от постоянния, на територията на съответните община, район, кметство, населено място, квартал през последните 6 месеца преди насрочването на референдума. Следователно съгласно ЗПУГДВМС гражданите на други държави – членки на ЕС, не могат да гласуват на местни референдуми, както и да участват в общи събрания на населението. Действително промяната в КРБ от 2005 г. (т.нар. европейска поправка) не изисква предоставяне право на гражданите на ЕС да инициират или дори участват на референдуми и в произвеждането на други форми на пряка демокрация. Поставя се обаче въпросът дали така не се достига до несъгласуваност между нормативните актове. При преобладаващия представителен характер на демокрацията в съвременния свят може да се приеме, че след като гражданите на ЕС имат право да гласуват в РБ на местни избори и избори за ЕП, те придобиват определено влияние върху протичането на общественно-политическите процеси у нас. Поради това би било логично да им се предостави и правото да гласуват на местен референдум и общо събрание на населението, с оглед постигане на правна симетрия и действително участие в общественно-политическите процеси в административно-териториалната единица, където живеят и са се установили трайно. С оглед гарантиране устойчивостта и неотменимостта на това право считам, че ако същото бъде въведено, това би трябвало да стане с промяна в чл. 42, ал. 3 КРБ. Посочената конституционна разпоредба би могла да бъде допълнена, като след „участието на граждани на ЕС в избори за местни органи” се добави текстът „и в местни допитвания до населението”, а конкретните условия бъдат уредени в ЗПУГДВМС.

В заключение, политическите права на гражданите придобиха нови измерения след членството на Република България в ЕС. Въведени бяха нови критерии при упражняване на избирателните права, като в избирателния корпус бяха включени и гражданите на другите държави – членки на ЕС, при спазване на определени изисквания. Считам обаче, че към настоящия момент процесът на усъвършенстване нормативната уредба на политическите права на гражданите не е приключил. Следва да се обмисли въвеждането на право на гражданите на ЕС да участват и в местните форми на пряка демокрация при същите условия, при които имат право на глас. Това би било в интерес на правната сигурност и правната симетрия. Естествено правната уредба не може да бъде предопределена веднъж завинаги и предвид предизвикателствата пред съвременните общества тя неминуемо ще претърпи и последващо развитие. Важно е при извършване на конституционни и законови промени винаги да се търси баланса между правата на отделните граждани, възможността им действително да се включат в общественно-

политическите процеси, от една страна, а от друга страна - изискванията на националния интерес и отговорното и компетентно държавно управление.

**Библиография:**

1. **Вълканов, В.** Основните права на гражданите в НРБ и тяхната правна защита. С., БАН, 1990.
2. **Друмева, Е.** Конституционно право. Четвърто доп. и прер. изд. С., Сиела, 2013.
3. **Спасов, Б.** Конституционно право. Трета част. С., Юриспрес, 2004.
4. **Стойчев, Ст.** Конституционно право. С., Сиела, 2002.
5. **Танчев, Е.** Въведение в конституционното право. С., Сиби, 2003.
6. [www.constcourt.bg](http://www.constcourt.bg) – официален уебсайт на Конституционния съд на Република България.