

ПО НЯКОИ ВЪПРОСИ ЗА ДЕВИАЦИОННИТЕ РИСКОВЕ В ИЗБОРНИЯ ПРОЦЕС

Йорданка Цвяткова Ганчева

Институт за държавата и правото при БАН, jordanka_gancheva@abv.bg

ABOUT SOME QUESTIONS, ABOUT DEVIATION RISKS IN THE ELECTION PROCESS

Yordanka Tsvyatкова Gancheva

***Abstract:** In the report, the author examines issues defining risks that presuppose or could presuppose deviations in the course of normal electoral process. Examples are also discussed.*

***Key words:** election process, risk, deviation risk, court practice.*

Безспорно една от най-често употребявана дума днес е – избори. Изборите и изборният процес са ключови за развитието на държавата, институциите, обществените нагласи, обществените отношения и в частност на всеки един от нас. Знае се, че изборите са висшият израз на демокрацията. Като естествен израз на определящото значение на изборите и изборния процес те биват предмет на анализи, коментари от най-различни гледни точки и области на познанието.

Изборният процес не е само процес, той намира своята сериозна и строга правна уредба в Изборния кодекс на Република България и свързаните с него нормативни актове. Произвеждането на конкретните избори е процес, които се развива в кратки срокове, характеризира се с динамика и в който участниците имат своята определена по закон роля и функция, както и права и задължения. Следва да се отбележи, че изборните правила и законодателството в областта на изборите в Република България се характеризират с чести промени, които дори са се извършвали точно преди произвеждането на съответните избори. Отделно се наблюдава, че съществуват правни норми, които прилагането им показва, че се нуждаят от промяна с цел да са адекватни на обществените отношения, но те остават далече от интереса и обсега на законодателя при промените на изборното законодателство и свързаните с него нормативни актове. Строгата правна регламентация на изборния процес предполага еднообразност, предвидимост, предполагаемост и обзримост, дори разпознаваемост на всяко едно действие, което съставлява този процес.

Възникват обаче някои въпроси: Когато се произвеждат конкретните избори, всичко се развива строго по правилата?;

Правните норми, уреждащи изборния процес, водят ли до възникване на правоотношения, които възникват, развиват се и се погасяват по „равна права линия“ – т.е. без отклонения от нормативно заложената нормалност или с отклонения?;

Ако има отклонения, на какво се дължат?; Тези проявни форми на отклонения нарушения ли са?; Какви са причините за тях?.

Поставените горе въпроси са тясно свързани с въпросите за рисковете, които определят отклонения в изборния процес или които могат да обусловят отклонения. Изследването на тези въпроси изисква не само строго юридически подход, а използването на правно-социологически подход и инструментариума на социологията на правото. Авторът счита, че и правната норма може да доведе до отклонения в изборния процес, предвид, че правният фактор е от детерминиращо значение за девиационните рискове в изборния процес.^[1]

Когато се говори за риск, фактори, които обуславят рискове, не може да се избегне да не се отбележи, че рискът е фактор, който може да има благоприятно и неблагоприятно въздействие и последици. Правно-социологическият подход и широкият инструментариум на социологията на правото дава възможност да се обхванат всички прояви на отклонения на изборния процес от нормалния и възможността да се детерминират всички рискове, които водят до такива отклонения, както и разбира се да се даде определение за понятието риск в контекста на изборния процес и възможните негови отклонения от нормалното му развитие, което е строго нормативно регламентирано в правните норми. В изборния процес няма как да има своеволия, би трябвало и следва да се спазват правилата, защото изборите отразяват волята на народа, а резултатът от тях трябва да бъде правилно, точно и прецизно отчетен.

В настоящото изследване в рамките на правно-социологическия подход при изследване на изборния процес обект на изследване ще бъдат конкретни правни норми, които уреждат изборния процес и в частност правни норми, уреждащи определен етап от изборния процес при произвеждане на конкретни избори. Това се налага от обстоятелството, че настоящият доклад е на тема, която е доста широка според автора, но за да предостави максимална информация, без да се разводнява същата, ще се разгледат конкретни примери. За целта чрез пример ще бъдат използвани едни от най-често използваните методи в социологията на правото – анализът на юридически документи, както и анализ на юридическа практика. Съдебната практика е в неразривна връзка със законодателството. Чрез нея правилата за поведение които са залегнали в правните норми се прилагат в практиката.^[2] По същество тези два метода представляват разновидност на методиката „анализ на документ“.^[3]

Съгласно Изборния кодекс на Република България право да бъдат избирани за общински съветници и за 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 наред с тези изисквания следва да отговарят на т.нар. „уседналост“, а именно да отговарят на условието да са живели най-малко през последните 6 месеца в съответното населено място.^[4] Като смисълът да си живял последните 6 месеца в съответното населено място означава българският гражданин да имат постоянен и настоящ адрес на територията на Република България, на територията на съответната община или на постоянен и настоящ адрес

¹ Ганчева, Й. Сборник с доклади от XI национална конференция на докторантите в областта на правните науки, Българска академия на науките С., 2021.

² Ташев, Р. Теория за правната система, Сиби, С. 2007., с. 275.

³ Наумова, С. Социология на правото, Юриспрес, С. 2000., с. 280-281.

⁴ чл. 397 ал. 1 ИК.

в различни общини или кметства.^[5] Централната изборителна комисия като държавен орган,^[6] който организира произвеждането на всички видове избори, приема при произвеждане на всеки вид избори принципни решения, с които урежда основни положения при произвеждането на изборите, съответно за развитието на различните етапи от изборния процес. В тези свои решения ЦИК дава принципните положения, които участниците следва да спазват и които са уредени в законодателството на Република България за нормалното протичане на изборния процес.

По-нататък в изложението ще се разглеждат конкретни примери от съдебна практика, която е свързана с произвеждането на изборите за общински съветници и за кметове на 27 октомври 2019 г., насрочени с Указ № 163 на Президента на Република България, обн., ДВ, бр. 56 от 16.07.2019 г.^[7]

В т. 1 от раздел първи на свое Решение № 943-МИ от 2 септември 2019 г. Централната изборителна комисия постановява, че за да се регистрират кандидатите за общински съветници и за кметове, следва да са български граждани, които да 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 – към 26.04.2019 г. вкл. – за общинските съветници, кметовете на общини и райони – в съответната община, а за кметовете на кметства – в съответното населено място.^[8] С Решение № 966-МИ от 5 септември 2019 г. Централната изборителна комисия определя реда за проверка на кандидатите за общински съветници и за кметове на 27 октомври 2019 г., като проверката се извършва от Главна Дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване“ при МРРБ.^[9]

Кандидатите в изборния процес, съответно тяхната регистрация, имат основополагащо значение за развитието на целия изборен процес. След етапа на регистрация нормативно определено следват другите етапи, които в цялост съставляват всички действия и дейности, в които се разгръща изборният процес. В Изборния кодекс са уредени изрично случаите, в които има възможности за замяна на кандидати при определени условия.^[10] Нормалното протичане на изборния процес предполага

⁵ Параграф 1, т. 5 букви „а“ и „б“ от ДР на ИК, Обн., ДВ, бр. 19 от 5.03.2014 г. последно изм. и доп., бр. 104 от 30.12.2022 г.; изм. с Решение № 9 от 7.12.2023г. на Конституционния съд на РБ - бр. 104 от 15.12.2023г.

⁶ чл. 57 ИК.

⁷ Виж. ДВ, бр. 56 от 16.07.2019 г.

⁸ Виж. <https://www.cik.bg/bg/decisions/943/2019-09-02>

⁹ Виж. <https://www.cik.bg/bg/decisions/966/2019-09-05>

¹⁰ При произвеждането на избори за общински съветници и за кметове партиите и коалициите могат да предложат друг кандидат, различен от този, който са предложили първоначално при внасяне в общинската изборителна комисия на документите за регистрация на кандидатската листа:

При отказ за регистрация или при обявяване на недействителност на регистрацията на кандидат от листата на партия или коалиция може да се предлага друг кандидат – не по-късно от 30 дни преди изборния ден.

Когато някой от кандидатите в регистрирана кандидатска листа на партия или коалиция почине, може да се предлага друг кандидат – не по-късно от 7 дни преди изборния ден.

За всеки конкретен избор – например за народни представители и други, Изборният кодекс съдържа нарочни норми, които уреждат замяната на кандидат.

партиите, коалициите и инициативните комитети да предлагат лица – кандидати, които да отговарят на условията да бъдат избирани.

Регистрацията на кандидатите за общински съветници и за кметове се извършва с решения на съответните общински избирателни комисии, които отговарят за произвеждането на изборите за общински съветници и за кметове на територията на съответната община.^[11] Общинската избирателна комисия приема за регистрация кандидатските листи на съответната партия, коалиция или инициативен комитет, след като установи съответствие с изискванията, че кандидатите отговарят на условията, Комисията приема решение, с което регистрира съответната кандидатска листа или съответно приема решение, с което отказва да регистрира. Законът допуска в случай на установени непълноти и несъответствия, да се дадат указания на съответната партия, коалиция или инициативен комитет за отстраняването им незабавно, но в срока за регистрация.

От протоколите, от публичните заседания на ЦИК при произвеждането на изборите за общински съветници и за кметове на 27 октомври 2019 г. се установява, че в случаите, за които от извършената проверка се установи, че кандидатите за общински съветници и за кметове не отговарят на условието за уседналост по смисъла на закона и цитираното Решение № 943-МИ от 2 септември 2019 г. и кандидатите са регистрирани от съответната общинска избирателна комисия, Централната избирателна комисия дава задължителни указания на комисиите да заличат регистрациите на тези кандидати.

Във всички случаи и когато е отказана регистрацията и когато същата е заличена, кандидатите, както и предложилите ги партии и коалиции, разполагат с правото да оспорят съответните решения. От оспорването на актове на общинските избирателни комисии било пред ЦИК или пред съответния съд, както и от постановените съдебни решения се откриват прояви на отклонения от нормалното протичане на изборния процес. Следва да се отбележи, че тези отклонения не водят до опорочаване и до незаконосъобразност на процеса. Изследването на същите от правно-социологическа гледна точка предоставя възможност за анализ с цел превенция и усъвършенстване на правилата, както и предварително определяне на факторите, които създават рискове за тези отклонения. Те разкриват социални характеристики на изборния процес, без да се излиза от неговата строга нормативна определеност.

В някои от случаите жалбоподателите (кандидатите) при оспорване на решенията, с които им е заличена регистрацията, твърдят, че оспорените актове за заличаване на регистрацията им са незаконосъобразни и неправилни поради обстоятелството, че адресната им регистрация по настоящ адрес е била заличена със заповед на органа по чл. 92, ал. 1 от Закона за гражданската регистрация,^[12] за което те не са

¹¹ Виж. Раздел трети, чл. 74 и следващите от Изборния кодекс на Република България.

¹² Съгласно чл. 90, ал. 1 от Закона за гражданската регистрация (Обн., ДВ, бр. 67 от 27.07.1999 г., последно изм. и доп., бр. 80 от 19.09.2023 г., в сила от 19.09.2023 г.) всяко лице, подлежащо на регистрация по този закон, каквито са всички български граждани, е задължително да заяви своя постоянен и настоящ адрес, съответно тяхната промяна, пред органите по чл. 92, ал. 1 от Закона за гражданската регистрация, заявяването е писмено и е свързано с определен законов срок – 30 дни. Съгласно чл. 99б, ал. 3 от същия закон ГД ГРАО има задължение да извърши автоматизирано заличаване на адресните регистрации на лицата в регистъра на населението след получаване на информацията и подаване на данни от съответната

били уведомени, както и че не са били възстановени автоматично на предходен настоящ адрес, поради което лицата неоснователно остават без настоящ адрес на територията на страната и следва заличаване на регистрацията им като кандидати, тъй като не отговарят на условията да бъдат избирани и конкретно на условието за уседналост. Съдът отменя решението, с което е заличена регистрацията на кандидата, като приема, че кандидатът отговаря на изискването на закона за да бъде кандидат предвид, че параграф 1, т. 3 от ДР на Закона за гражданската регистрация, съгласно която заличаването на адресна регистрация е автоматизирано възстановяване на предходния постоянен и/или настоящ адрес на лицето, като съгласно тази норма със заличаването на регистрацията се извършва и възстановяването на предходния настоящ адрес. Възстановяването на предходния настоящ адрес става по силата на закон и независимо от други действия и документи.^[13] Същите правни изводи се откриват и в мотивите на решенията на общински изборителни комисии, с които се отказва заличаване на регистрация на кандидати.^[14]

Друг е случая, когато регистрацията на адреса на кандидата е заличена защото по силата на специална правна уредба^[15] е извършено заличаване от общинската администрация на адреси и неговия адрес е сред заличените. В обхвата на тези адреси попада адреса на съответния кандидат. Кандидатът има заявен по надлежен ред постоянен и настоящ адрес, въпреки, че в заявлението е допуснат пропуск по отношение на локализационна единица от адреса – улица. След извършената проверка за целите на регистрацията му като кандидат, за лицето е установено, че не отговаря на изискването за уседналост, тъй като няма адрес в населеното място по смисъла на закона и регистрацията му е заличена. Съдът, след като е сезиран със спора прави извода, че заличаването на адрес включен в Националния класификатор на настоящите и постоянни адреси (НКНПА) не води автоматично да заличаване на адресната регистрация на този адрес. От изследваните от съда доказателства по делото се установява, че за лицето съществува запис за адреса в електронния му регистрационен личен картон въпреки, че същия е извън обхвата на НКНПА. Кандидатът има адрес въз основа на съществуващия запис в картоната, което е допустимото по закона изключение. В резултат на което решението на общинската изборителна коми-

общинска администрация. Съгласно чл. 140а, ал. 10 от Наредба № РД-02-20-9 от 21 май 2012 г. за функциониране на

Единната система за гражданска регистрация, задължение на общинската администрация е да уведоми лицата, чиито адресни регистрации са заличени.

¹³ Решение по адм. дело № 2773 от 2019 г. на Административен съд – Варна.

¹⁴ Виж. <https://oik0406.cik.bg/mi2019/decisions/108/2019-10-01>.

¹⁵ Съгласно Закона за гражданска регистрация, кметът на съответната община определя административните адреси на територията на общината на които може да се извършва адресна регистрация. Тези адреси са включени в Националния класификатор на настоящите и постоянни адрес (НКНПА). Законодателството на Република България допуска и изключения. Следователно не може да има регистрация на адрес, който не е включен в НКНПА. Законът допуска изключения – разпоредбата на чл. 121, ал. 3 от Наредба № РД -02-20-9 от 21.05.2012 г. предвижда, че когато в електронния регистрационен картон на лицето съществуват данни за постоянен и/или настоящ адрес и същия не е в обхвата на адресите по НКНПА, след адреса се записва – извън НКНПА, освен ако адреса не е в чужбина, тогава не се прилага разглежданото законово изключение.

сия е отменено и преписката е върната с дадени от съда задължителни указания за регистрация на кандидата.^[16]

От друг случай с кандидат със заличена регистрация се откриваме друга проявна форма на развитие на конкретния изборен процес на етап регистрация на кандидати, която се различава от чистия пример: – *предложение за кандидат от правоимащ субект – не са установени несъответствия за кандидата от извършената проверка, т.е. същия отговаря на изискванията – следва решение за регистрация*. В казуса, който ще разгледаме съдът е сезиран по жалба на кандидат против решение на общинска избирателна комисия за заличаване на регистрацията му като кандидат за общински съветник, поради това, че за същия се установява, че не отговаря на изискванията за уседналост, установено е несъответствие по отношение на неговия настоящ адрес. След като изследва фактите и обстоятелствата съдът отхвърля жалбата на кандидата. Установява се по делото, че жалбоподателят/ кандидатът има регистриран постоянен и регистриран настоящ адрес. Въз основа на законите разпоредби органа по смисъла на чл. 92, ал. 1 от Закона за гражданската регистрация извършва служебно дерегистрация /заличаване по настоящия адрес на кандидата от настоящия адрес в населено място, където кандидата е бил студент.^[17] От съществено значение за изхода на делото е факта, че лицето не е представило доказателство и не се доказва, че е изпълнило задължението си по закон за промяна в настоящия си адрес. Липсват и не са установени доказателства, които да удостоверят предходен настоящ адрес на лицето на който след служебното заличаване да стане възстановяването по силата на закона, което разгледахме в един от казусите по-горе. Единствения актуален настоящ адрес за лицето е регистриран на дата, която е далеч след датата на която се изисква по закон с оглед на условието за уседналост. Предвид на което същият адрес се явява ирелевантен за съда при разглежданя спор. В резултата на това съдът приема, че оспореното решение за заличаване на регистрацията на кандидата за общински съветник е постановено при спазване на принципите за точно тълкуване на правните норми, в съответствие с действащото законодателство.^[18] Аналогичен е случай – предмета на разглеждане от Административен съд Разград, по описа на съда за 2019 г.^[19] Налице е решение на общинската избирателна комисия за заличаване регистрацията на кандидат за общински съветник, защото след извършената проверка, дали кандидата отговаря на условията да бъде избран се установява несъответствие по отношение на настоящия му адрес. Т. е кандидатът не отговаря на изискванията за т. нар. „уседналост“. По делото се установява, че за лицето е извършена служебна дерегистрация по настоящ адрес, а

¹⁶ Решение от 4 октомври 2019г. по адм. дело № 609 от 2019 г. на Административен съд – Русе.

¹⁷ В този случай настоящия адрес е бил заличен или е извършена служебна дерегистрация при хипотезата, която съгласно Закона за гражданската регистрация, в началото на всяка година ректорите на висшите учебни училища предоставят на съответните органи по чл. 92 от същия закон актуален списък на лицата настанени в студентски общежития, както и броя на лицата настанени в една стая, този брой не може да надвишава броя на леглата в стаята. Адресите регистрации на лицата, които не са включени в списъка на съответния ректор, се заличават със заповед на органа по чл. 92 от Закона за гражданската регистрация.

¹⁸ Решение № 1656 от 14 октомври 2019 г. по адм. дело № 2478 от 2019 г. на Административен съд – Бургас.

¹⁹ Решение № 127 от 10 октомври 2019г. по адм. дело № 233 от 2019 г. на Административен съд – Разград.

именно настоящия му адрес в населеното място където е завършило висшето си образование, на основание закона. Съдът приема, обаче, че жалбоподателят – кандидата не представя необходимия документ – доказателство, от които да се установи, че текущия му настоящ адрес съвпада с постоянния му адрес. Съдът счита, че това обстоятелство може да се установи с нарочно удостоверение от общинската администрация, каквото обаче лицето не представя по делото, с оглед на което за лицето не се доказва на кои настоящ адрес следва да е възстановяването по закон на предходен настоящ адрес след служебна дерегистрация. Жалбоподателя не доказва положителен факт, за доказването на който носи доказателствена тежест, което обуславя и неблагоприятния за него изход от делото, съответно потвърждаване и след съдебния контрол на заличената му регистрация.

В многообразието на различни причини за заличаване на регистрацията на кандидати за общински съветници е и заличаване на регистрацията поради това, че за кандидата е установено, че след извършена по закон проверка за съответствието му с законовите изисквания да бъдат избран и конкретно по отношение на т. нар. „уседналост“ е установено несъответствие, че има настоящ адрес извън страната. Поради което кандидатът не отговарят на условието да има постоянен и настоящ адрес на територията на страната като поне единия от тях да е на територията на съответния избран район – община или кметство към изискуемата по закон дата, т.е шест месеца преди датата на изборния ден.^[20]

От чисто юридическа гледна точка, каквото е и схващането на Карбоние^[21], анализът на съдебните решения има за цел да изследва приложението на правната норма, т.е обект на изследването е правото и неговото прилагане.

Разгледаните по горе примери от съдебната практика са особено ценни обаче за анализ от правно социологическа гледна точка. Този аспект на научното познание предоставя възможност да се изследват правните норми, тяхното приложение, но и най вече фактите, които са свързани със съдебните решения. Това са тези факти, обстоятелства, които се проявяват под формата на различни действия, олицетворяват поведение на определени лица, органи, документи или дори различни социални явления и факти, ситуации, взаимоотношения, психологически, социални и др. нагласи, взаимоотношения – характерни за конкретния времеви отрязък в които се развиват конкретните правоотношения.

В правно социологически план, всички тези примери от съдебната практика могат да бъдат охарактеризирани с общи за тях признаци. Във всички случаи наблюдаваме отклонения от нормалния процес на развитие на конкретния избран процес в етапа му регистрация на кандидати за конкретните избори – изборите за общински съветници и за кметове на 27 октомври 2019 г. Липсва обаче нарушена процедура по Изборния кодекс във връзка със заличаването, т.е. нямаме опорочен избран процес. Като вземем предвид, обаче конкретните факти по споровете, от правно социологическа гледна точка, отвъд чисто правния аспект се наблюдават факти, които предоставят и са довели до конкретните отклонения. Следва да се отбележи, че настоящото изследване разглежда отклоненията през призмата на правносоциологическия подход на познанието и търси факти и обстоятелства, които са социално значими не предопределят извънправни отношения, а са от категорията на неюридичес-

²⁰ Решение № 374 от 14 октомври 2019 г. по адм. дело № 629 от 2019 г. на Административен съд – Добрич.

²¹ Наумова, С. Социология на правото, Юриспрес, С. 2000., с. 281.

ките фактори – обичайни, морални, свързани с определени поведенчески модели и др. В примерите от настоящото изложение намираме, че има сходно поведение от хората свързани с различните процедури за дерегистрация или заличаване на адрес, не са извършени уведомявания или те са ненадлежащи, negliжиране на обстоятелства т.е. имаме действия, които по същество са законни, но от друга страна изглеждат като някакво препятствие, което седи зад конкретния спор. Защото зад всеки случай седят конкретни лица, взаимоотношения и нагласи. От друга страна като, че ли и самите лица, които са засегнати действат или бездействат недостатъчно – например не са си проверили предварително обстоятелствата свързани с това дали отговарят да бъдат регистрирани, в хода на съдебните спорове, въпреки, че за тях е налице дадено обстоятелство те не го доказват пред съда. Фактите отвъд правните норми по конкретните примери налагат извода, че отклонението от нормалното протичане на изборния процес може да бъде предопределено и от действия или бездействия от поведението на конкретното лице за когото е настъпил неблагоприятния резултат – кандидата.

Разгледаните примери и аналогични примери от съдебната практика са сходни и поради обстоятелството, че при заличените регистрации съществува невъзможност за замяна на кандидата от съответната партия, коалиция поради ограниченията въведени от закона.

В заключение може да направим извода, че цялото многообразие на фактите и обстоятелствата, които седят отвъд чисто правните норми за всеки конкретен спор предполагат изследвания за да се дефинират факти, които могат да се определят като девиационни рискове за изборния процес. Дефинирането на тези рискове би могло да се определи, че е и свързано с голямата тема за справедливостта като цяло и в частност с принципа за социална справедливост, тъй като изборния процес е от съществено значение за благоденствието на обществото. Професор Н. Йонкова извежда схващането, че извеждане на съдържанието на понятието е от съществено значение за реализацията на принципа на социална справедливост²² за да може да се създадат гаранции, които водят до минимизиране, превенция и ограничаване на тези рискове в това число и на законодателно ниво. В този смисъл именно, чрез детерминиране на девиационните рискове за изборния процес биха могли да преодоляват различни бариери и препятствия, които в определени случаи създават отклонения в различни етапи от него.

²² Зинovieва, Д., Илиева, И., Йонкова, Н., Бончовски, П., Наумов, С., Тодоров, В., Ангелова, М. Справедливостта – теория и емпирика. С., 2023., с. 35.