

**ЧРЕЗ ЦЕНТРАЛНАТА
ИЗБИРАТЕЛНА КОМИСИЯ**

**ДО ВЪРХОВНИЯ
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**

ЖАЛБА

От Фондация „Суверен“,
ЕИК176845076, представлявана от
законния си представител Цветан
Пламенов Колев, ЕГН
чрез адвокат Димитър Кинов
Стоянов от САК

Адрес:

Телефон:

Електронен адрес:

срещу: Решение №3873-ПВР/НР от 28
октомври 2016 г. на Централната
избирателна комисия

На основание чл.58 от Изборния
кодекс

УВАЖАЕМИ ВЪРХОВНИ СЪДИИ,

с обжалваното решение Централната избирателна комисия (ЦИК) отказа регистрация на Фондация „Суверен“ за участие, в качеството на организация-наблюдател, в изборите за президент и вицепрезидент на републиката, насрочени за 6 ноември 2016 г. ЦИК е обосновала отказа с аргумент, че като наблюдатели се регистрират упълномощени представители на български неправителствени организации, чиято правно-организационна форма може да бъде само сдружение, докато правно-организационната форма на „Суверен“ е фондация.

Решението на ЦИК е прието от компетентен и надлежно овластен от закона административен орган. Доколкото към момента на изготвяне на настоящата жалба на интернет-страницата на ЦИК, в нарушение на изискването на чл.54, ал.2 от Изборния кодекс (ИК), не е наличен протокол от заседанието, на което ЦИК е приела своето решение (28 октомври 2016 г.), не ни е възможно да установим (съответно да твърдим) дали са спазени изискванията на закона за процесуалния ред, установен за приемане на решения от ЦИК и по-точно изискванията за кворум и за мнозинство. Поради това,

молим съдът, в рамките на служебното начало в административния процес, да извърши проверка на валидността на решението и ако установи, че изискванията за кворум и мнозинство не са спазени – да го отмени като прогласи неговата нищожност.

Намираме, че процесното решение е неправилно като прието в противоречие с материалния закон.

Регистрацията и дейността на наблюдателите на избори са уредени в Глава шеста „Наблюдатели“ от ИК. По-специално редът за регистрация е уреден в чл.112 от ИК. Чл.112 се състои от 8 алинеи, които предвиждат множество взаимосвързани хипотези относно регистрацията на наблюдатели и смятаме, че тези норми следва да бъдат разглеждани в техните систематична цялост и връзка помежду им. Чл.112 предвижда две релевантни към настоящия казус регистрации: 1) регистрация на български неправителствени организации (БНПО), които желаят да участват с упълномощени представители като наблюдатели (ал.2) и регистрация на упълномощените представители на БНПО (ал.1). Текстът на закона е систематически несвършен, доколкото регистрацията на БНПО е първичен юридически факт, а регистрацията на нейните упълномощени представители се явява следствие от регистрацията на БНПО в сложен фактически състав, защото без регистрирана организация не може да има и регистрация на нейни представители. Следователно нормата на ал.2 систематически предхожда тази на ал.1.

Чл.112, ал.2 на ИК определя, че ЦИК регистрира БНПО, желаещи да участват с упълномощени представители като наблюдатели в изборите. Други условия тук не са поставени, освен организацията-наблюдател да бъде БНПО. Същото е било и състоянието на чл.112, ал.1, т.1 от ИК във варианта му, обн. ДВ, бр.79 от 13 октомври 2015 г. и гласящ, че ЦИК регистрира „изрично упълномощени представители на българските неправителствени организации.“ Чл.112, ал.1, т.1 е допълнена с §43 от Закона за изменение и допълнение на Изборния кодекс, обн. ДВ, бр.39 от 2016 г. (ЗИД на ИК), като in fine е добавен текстът „които могат да бъдат само сдружения, регистрирани в обществена полза и с предмет на дейност в областта на защитата на политическите права на гражданите“. Същото допълнение обаче не е извършено в ал.2 на чл.112, която, както вече посочихме, е систематически предхождаща разпоредба в юридическия състав.

§43 на ЗИД на ИК е резултат от предложение на народни представители, направено между първо и второ гласуване на проектозакона. В приетия от Комисията по правни въпроси на Народното събрание „Доклад за второ гласуване на ЗИД на ИК – Част I“ (вх.№653-03-49/ 20.04.2016 г.) не са посочени мотиви за приемането на тази промяна в закона. Видно от стенограмата на заседанието на Народното събрание от 26 април 2016 г., на което §43 от ЗИД на ИК е приет на второ гласуване, по този текст не е имало желаещи за изказвания, следователно не е имало и разисквания. Следователно и конкретната воля на законодателя да допълни разпоредбата на чл.112, ал.1, т.1, но да остави тази на чл.112, ал.2 в съществуващия ѝ (и действащ и в момента) вид, не може да бъде пряко изяснена.

§43 от ЗИД на ИК и изначалната систематическа неточност на текста на чл.112 създават правна неяснота. От една страна за БНПО не се поставят други изисквания когато те самите се регистрират като организации-наблюдатели. От друга, по отношение на представителите, които тези организации-наблюдатели регистрират, за да извършват наблюдението има специални изисквания какви организации да представляват. Самият факт, че физическите лица, ангажирани с наблюдението, са определени от закона като „упълномощени представители“, показва, че оригиналното правомощие за наблюдение на изборите възниква за регистрираната организация, която после го делегира на физически лица, да го осъществяват като нейни пълномощници. Колизията на двете норми (на ал.1 и на ал.2 от чл.112) следва да бъде отстрана, като на основание чл. 46, ал.1 от Закона за нормативните актове се налага да бъде направено тълкуване – „в смисъла, който най-много отговаря на други разпоредби, на целта на закона и на основните начала на правото.“

I. Други разпоредби

1. В чл.112, ал.1, т.2 са изброени изискванията спрямо чуждестранните наблюдатели. Такива могат да бъдат, наред с множество други изброени, „представители... на чуждестранни политически партии и неправителствени организации“. Очевидно пред чуждестранните неправителствени организации не се поставят никакви особени изисквания за тяхната форма, извън това да са НПО, или за целите им. Допълнителна процедура има в ал.5 на чл.112, от който текст може да се стигне до заключението, че е достатъчно партия или коалиция да поиска от Министерството на външните работи да покани такава чуждестранна НПО, без оглед на нейния характер или дейност, и МВНР следва да покани тази НПО да излъчи наблюдатели. Чл.112, ал.2 от ИК не въвежда други изисквания за регистрация на българските НПО, освен това да бъдат НПО, точно както и за чуждестранните такива. От това следва, че няма законово диференциране между български и чуждестранни НПО.

2. В българското позитивно право не съществува определение на термина „неправителствена организация“. Съгласно обичайната му употреба, както и съгласно общо споделянето виждане в правната теория, като НПО се определят:

А) в широк смисъл – всяка организация на гражданите, която е с нестопанка цел (доколкото частните стопански организации на гражданите в мнозинството от случаите попадат в дефиницията за търговец по Търговския закон, които не се смятат от теорията за НПО);

Б) в тесен смисъл – юридическите лица с нестопанска цел, регистрирани по реда на Закона за юридическите лица с нестопанска цел (ЗЮЛНЦ).

Чл.44, ал.1 от Конституцията на Република България (КРБ) прогласява правото на гражданите да се сдружават. Следващите ал.2 и 3 на чл.44 от КРБ определя

възникващите от сдружаването субекти като „организации“. Този термин е в съответствие с ползвания в чл.112, ал.2 от ИК термин „неправителствени организации“.

Според чл.44, ал.3 от КРБ организациите на гражданите и тяхното взаимодействие с държавата се регулират със закон. Чрез ЗЮЛНЦ се дава основната и най-обстойна регулация на гражданските организации. ЮЛНЦ са фундамента на гражданското сдружаване в конституционния смисъл. Наред с това съществуват няколко специални закона, които уреждат други видове субекти, които също попадат в сферата на НПО, като читалища, училищни настоятелства, синдикални организации, вероизповедания, политически партии. Някои от тези граждански организации също трябва да се регистриран по реда на ЗЮЛНЦ, но при особените изисквания на специалния закон, който ги урежда.

Фондациите са специфичен вид организации на гражданите, доколкото фондациите могат да бъдат учредявани и еднолично. Последното обаче не изключва фондация да бъде учредена и колективно (както е в случая с Фондация „Суверен“), т.е. да е резултат от сдружаване на граждани. В същото време фондациите са нормативно уредени в ЗЮЛНЦ, заедно със сдруженията с нестопанска цел (СНЦ), като и за двата вида юридически лица с нестопанска цел важат множество общи правила (Глава първа „Общи разпоредби“ от ЗЮЛНЦ), включително относно определянето на дейността (в частна или в обществена полза) и относно целите на тази дейност. Разделът за фондациите (Глава втора, Раздел II от ЗЮЛНЦ) е изключително кратък – само 4 члена, като в една от разпоредбите – чл.35, ал.2 има директно препращане към правилата за СНЦ. В останалите случаи на нормативна празнота относно фондациите, в практиката твърдо е наложено разбирането за прилагане по аналогия на правилата относно СНЦ. Смятаме, че законотворческото решение фондациите да бъдат уредени в същия закон и при същите правила и условия (с някои изключения, основно свързани с тяхното учредяване), от практическа гледна точка приравнява същите, като смисъл, дейност и функции, на СНЦ.

II. Цел на закона

Целта на регистрацията на наблюдатели за участие в изборите е да се осигури възможност за външен, неправителствен контрол върху изборния процес, върху честността и върху законността на изборите. Този контрол е независим от държавна намеса, административна или политическа (партийна) принуда. Колкото по-широка е възможността за участие на наблюдатели, толкова по-високо би било нивото на контрол, съответно би била постигната целта на закона. Ограниченията на формално основание не само не подпомагат постигането на основната цел на института на изборните наблюдатели – независим граждански контрол върху изборния процес, а дори напротив – водят до застрашаване на тази цел, ограничаване на приложното поле на закона и дори реално обезсмисляне на този институт. Изборният процес е изключително сложна система, в която на територията на цялата страна за изключително кратко време (основната и съществена част от изборите – самото гласуване, преброяването на гласовете и установяването на

резултата, заема едва няколко денонощия) в десетки хиляди избирателни секции се извършват милиони действия. Реално е непостижимо да има една гражданска организация, която да разполага с ресурсите да осъществи пълен външен контрол върху целия процес. Множество отделни организации обаче могат да действат на различни места и по различно време и така, дори без да има координация между техните действия, кумулативно да постигнат по-високо ниво на граждански контрол. Колко противоречието в новата норма на чл.112, ал.1, т.1 с тази на ал.2 от същия член ограничава приложното поле – а от там и уврежда законовата цел на института на наблюдателя е видно от сравнителна справка за регистрираните БНПО преди и сега. На изборите за общински съветници и кметове, проведени през 2015 г., има регистрирани 26 БНПО като наблюдатели (https://www.cik.bg/bg/register_n_mi), включително Фондация „Суверен“, наред с още 3 фондации. Към момента на изготвяне на настоящата жалба регистрирани БНПО за наблюдение на изборите има само 5 (https://www.cik.bg/bg/pvr2016/registers/register_n) или спад с над 500%! Очевидно е, че формалният поглед върху закона и неговото прекомерно стеснително тълкуване от страна на ЦИК, води до тежко маргинализиране на гражданския контрол до степен на неговото почти тотално изключване и в резултат – противоречи на целите, за които е създаден институтът на изборния наблюдател в закона.

В заключение, разбираем е стремежът на законодателя да въведе известни ограничения в организациите, които участват в изборите като наблюдатели. Едно читалище или училищно настоятелство, по своя характер и цели, не може да има в дейността си пряко отношение към изборния процес. Този стремеж обаче не е качествено осъществен с приетите с §43 от ЗИД на ИК изменения и допълнения. В момента нищо не пречи на някое настоятелство, даже и на вероизповедание, да приеме в своят основен устройствен акт точка, че има за цел защита политическите права на гражданите и да се регистрира като наблюдател. В същото време неправилно е Фондация „Суверен“, която изрично си е поставила тази защита като основна цел (като приемем, че самото ѝ наименование може би не е достатъчно показателно), да бъде спирана от тази дейност поради стриктно формално основание за правно-организационната форма.

Цялото общество беше свидетел на това как беше приет цитирания ЗИД на ИК, както и последващите му изменения, най-прякото – отпреди дни. Сигурни сме, че Вие, уважаемите върховни съдии, ще споделите нашето мнение, че това не начинът за творене на качествено законодателство и съответно, резултатите са от същия характер. Смятаме, че волята на законодателя, реализирана в действащият текст на чл.112, ал.1, т.1, с оглед на другите разпоредби, на целите и на духа на закона, има ясен смисъл организациите-наблюдатели на изборите да имат качеството на юридически лица с нестопанска цел. Макар да е използвана думата „сдружения“ (като законодателят не дава дефиниция в ИК, нито посочва по смисъла на кой закон е използван термина), същата следва да се разглежда, от

една страна стеснително – а именно, че се касае за сдруженията с нестопанска цел по ЗЮЛНЦ, а от друга – в нейния една идея по-широк смисъл, който да включва и другия вид ЮЛНЦ – фондациите, стига последните да осъществяват обществено полезна дейност и да имат за цел защитата на политическите права на гражданите. Постановвяването на съдебно решение в този смисъл няма да накърни идеята на §43 от ЗИД на ИК – да се ограничат от участие онези организации, които нямат основна дейност в областта на гражданските права и свободи, а в същото време – ще даде възможност по-добре да бъдат постигнати целите на института на наблюдението на изборите.

Фондация „Суверен“ е българска неправителствена организация, юридическо лице с нестопанска цел, определена да осъществява дейност в полза на обществото, с цел защита на политическите права на гражданите. Фондация „Суверен“ изпълнява всички изисквания на закона, с оглед неговите общ смисъл, дух и цели, да участва в изборните със свои регистрирани наблюдатели.

На основание всичко изложено, отправяме към Вас искане

да отмените Решение №3873-ПВР/НР от 28 октомври 2016 г. на ЦИК като неправилно поради противоречие с материалния закон и да постановите решение по същество, с което да постановите Фондация „Суверен“ да бъде регистрирана за участие в изборите за президент и вицепрезидент на републиката, насрочени за 6 ноември 2016 г. с наблюдатели. Алтернативно, ако прецените, че не разполагате с компетентност да решите спора по същество – да върнете преписката на ЦИК с указания за задължителното прилагане на закона.

Моля да присметете следните писмени доказателства:

1. Препис-извлечение от Доклад на Комисията по правни въпроси на Народното събрание за второ гласуване на ЗИД на ИК – Част I, вх. №653-03-49/20.04.2016 г. по описа на деловодството на Народното събрание. Източник: интернет-страницата на Народното събрание.

2. Препис-извлечение от Стенограма от заседанието на Народното събрание, проведено на 26 април 2016 г. Източник: интернет-страницата на Народното събрание.

3. Заверен препис от Учредителния акт на Фондация „Суверен“.

Приложения:

1. Преписи от писмените доказателства за ЦИК.

2. Пълномощно

С уважение:

адв. Димитър Стоянов