

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

на Фондация „Младежка толерантност”, рег. по ф.д. № 9370/2002

по к.д. № 13/2013 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 29 май 2013 г. на Конституционният съд Фондация „Младежка толерантност” е конституирана като заинтересована страна по к.д. № 13 от 2013 г.

Делото е образувано на 23 май 2013 година по искане на 96 народни представители от 42-ото Народно събрание за установяване на незаконността на изборите за народни представители, произведени на 12 май 2013 година.

Искането е мотивирано със съображения за допуснати съществени нарушения на Конституцията в предизборния и изборния ден. Твърди се, че са нарушени основни принципи на правовата и демократична държава, свързани със свободното формиране и изразяване на политическата воля на гражданите.

В искането се твърди, че са извършени следните нарушения:

1. Недопустима агитация в деня за размисъл и в деня на изборите;
2. Участие в публичната част на кампанията на социологически агенции, трайно обвързани с определена политическа сила, участник в изборите. Поддържа се, че изнасяните от тези агенции данни са довели до промяна на общественно-политическите нагласи за гласуване;
3. Гласуване в чужбина, извършено в противоречие с правилата от Изборния кодекс (ИК);
4. При водене на регистъра на жалбите в Централната избирателна комисия (ЦИК) не са спазени нормативните изисквания на чл. 26, ал. 1, т. 22б ИК;

5. Купуване на гласове в изборния процес в редица райони и избирателни секции.

Вносителите, позовавайки се на посочените по-горе нарушения, на основание чл. 149, ал. 1, т. 7 и чл. 66 от Конституцията във връзка с чл. 264, ал. 1 и ал. 5 ИК правят искане да се обяви изцяло за незаконен избора за народни представители в 42-ото Народно събрание, произведени на 12 май 2013 г., поради нарушения на чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2, изр. първо, чл. 10, чл. 11, ал. 2, чл. 39, ал. 2 и чл. 41, ал. 1 от Конституцията, на чл. 44, ал. 2, чл. 74, чл. 133, чл. 137а и чл. 140 от ИК, на чл. 10, т. 2 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и на чл. 19, т. 3, б. "а", във връзка с чл. 25, б. "б" от Международния пакт за граждански и политически права.

I. По допустимостта на искането

Независимо от определението на Конституционния съд по допустимостта на искането, предлагаме определението за допускане на искането до разглеждане по същество да бъде преценено още веднъж като се имат предвид следните съображения:

Изборният кодекс в чл. 264, ал. 1 и ал. 2 урежда процедурата за оспорване законността на изборите за народни представители или избора на народен представител. Право на оспорване законът предоставя на кандидатите за народни представители, централните ръководства на партиите, компетентни съгласно устава, и ръководствата на коалициите от партии, компетентни съгласно решението за образуване на коалицията, участвали в изборите. В искането до Конституционния съд няма данни за това кои лица по чл. 264, ал. 1 от ИК оспорват законността, въз основа на което групата народни представители са внесли искането в Конституционния съд.

Оспорването на законността на изборите за народни представители или избора на народен представител се инициира от някой от субектите, посочени в чл. 264, ал. 1 от ИК. Това оспорване се отправя до някой от органите по чл. 150, ал. 1 от Конституцията, въз основа на което съответният орган сезира Конституционния съд с мотивирано искане да се произнесе по законността на изборите за народни представители или на избора на народен представител.

Разпоредбите на ал. 1 и ал. 2 на чл. 264 от ИК съставляват единна процедура по оспорването на законността на изборите, поради което чл. 264, ал. 2 от ИК няма самостоятелно приложение. В този смисъл е аргументирано и особеното мнение на конституционните съдии Благовест Пунев и Румен Ненков по к.д. № 11/2011 г.

„Последните (оправомощените субекти по чл. 150, ал. 1 от Конституцията, бел. наша) не могат да действат неограничено във времето по своя собствена инициатива, а само въз основа на отправено към тях в определен срок оспорване на изборите от кандидатска двойка, централно ръководство на партия или ръководство на коалиция. Това е напълно логично, защото сериозността на избора на държавен глава и значението на легитимността на президентската институция прави абсолютно неоправдан контрола за законността на изборите при липсата на правен интерес от тяхната отмяна у участниците в изборния процес (кандидати, партии и коалиции), които трябва ясно и недвусмислено да заявят недоволството си от обявения изборен резултат (в този смисъл вж. Емилия Друмева, Конституционно право, 2008, с.373). При това, правото на субектите, легитимирани да пренесат в Конституционния съд спор за законността на президентските избори и обявения изборен резултат, не може да не бъде ограничено в рамките на разумни законови срокове за упражняването му с оглед обществената необходимост от бързо следизборно стабилизиране на структурите на властта.”

И още: „...втората хипотеза ... би била възможна само при пълно игнориране на чл. 265, ал. 1 от ИК, но допускането ѝ обусловя двусмисленост, неяснота, неопределеност и правна несигурност, които са абсолютно несъвместими с принципите на правовата държава по смисъла на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Впрочем и в своята предходна практика Конституционният съд е приемал, че правото на недоволните от обявения резултат участници в изборите се преклудира с изтичането на определен в закона срок, както и че наличието у тях на правен интерес от поисканата отмяна обуславя допустимостта на произнасянето на съда по законността на изборите – вж. Определение № 4 от 31.03.2010 г. по к.д. № 8 от 2010 г. и Определение № 5 от 31.03.2010 г. по к.д. № 6 от 2010 г.”

В случай, че вносителите на искането се позоват на чл. 264, ал. 1, предл. първо от ИК изразяваме становището, че те са обявени за избрани за народни представители с решение на ЦИК и в този смисъл са загубили качеството си на кандидати за народни представители, каквито са били до обявяването им за народни представители.

II. По основателността на искането

1. Относно твърденията за недопустима агитация в деня за размисъл и в деня на изборите

Видно от интернет страницата на ЦИК, комисията е разгледала постъпили жалби във връзка с предизборна агитация в деня за размисъл и в деня на изборите, по които се е произнесла с окончателни решения – Решение № 2614-НС от 12.05.2013 г., Решение № 2660-НС от 17.05.2013 г., Решение № 2670-НС от 20.05.2013 г.

Така например, в Решение № 2614-НС от 12.05.2013 г. ЦИК по повод постъпили множество сигнали за нарушаване на реда за предизборната кампания в деня за размисъл установява следното:

„В пресконференциите, излъчени по горецитираните програми (TV 7, NEWS 7, телевизия СКАТ, бел. наша), на политическите партии - ДПС, България на гражданите, Атака, СДС, ДСБ, както Коалиция за България, се коментира акцията на прокуратурата и ДАНС, извършена по-рано същия ден, в печатницата „Мултипринт“ в Костинброд и откритите по данни на прокуратурата 350 хиляди бюлетини. Партиите изразяват своите притеснения за изборите, отправят се обвинения към една определена политическа партия - ПП „ГЕРБ“. Почти всички партии правят и свои технически предложения, изразяващи се в допълнителни отбелязвания по бюлетината, отлагане на изборите и отпечатване на нови бюлетини, призовават за висока избирателна активност, за участие в изборите и се изразява загриженост за нормалното протичане на изборите. В нито една от пресконференциите обаче не се съдържат призови за подкрепа на определено лице, партия или коалиция от партии в изборите на 12 май 2013г.

Съгласно императивната разпоредба на чл. 133, ал. 6 от ИК не се допуска предизборна агитация 24 часа преди изборния ден и в изборния ден. Определението за агитация се съдържа в § 1, т. 21 на ИК, която е въведена с ЗИД на ИК, публикуван в „Държавен вестник“, бр. 17 от 2013 г. Съгласно тази правна норма „агитация“ е призив за подкрепа на определено лице, партия или коалиция от партии при участие в изборите. Определеното в чл. 133, ал. 6 обозначение „предизборна“ указва периода, в който се извършва тази агитация, а именно указания в чл. 128 от ИК 30-дневен срок преди изборния ден. Процесните телевизионни предавания са излъчени в периода по чл. 133, ал. 6 от ИК - в деня за размисъл, 24 часа преди изборния ден, но въпреки че съдържанието им накърнява честта и доброто име на кандидатите за народни представители Бойко Борисов и Цветан Цветанов и уронва престижа на ПП „ГЕРБ“, то не попада в определението „агитация“ по смисъла на § 1, т. 21 от ДР на ИК, тъй като становищата

на журналистите и изявленията на политическите партии и другите интервюирани лица не съдържат конкретни призови за подкрепа на определено лице, партия или коалиция от партии в изборите на 12 май 2013 г.

Предвид принципа на законоустановеност на нарушението и предвиденото за него наказание, постановен в българското административнонаказателно право в чл. 2, ал. 1 от Закона за административните нарушения и наказания, Централната изборителна комисия не може да приложи санкциите, предвидени в Глава петнадесета на Изборния кодекс ...”

Въз основа на тези мотиви ЦИК не установява нарушение на чл. 133, ал. 6 от ИК. Решението на ЦИК е окончателно и е влязло в сила.

Нарушенията на закона, установени по надлежния ред, са основание за прилагане на административнонаказателните разпоредби от компетентните органи, посочени в Изборния кодекс. В случаите, когато са налице данни за престъпление, се сезират компетентните разследващи органи. Оспорването на изборите с позоваване на конституционни норми, които са принципни, както и на международни договори, по които Република България е страна и те са част от вътрешното ни право по смисъла на чл. 5, ал. 4 от Конституцията, без да се сочат конкретни законови норми от Изборния кодекс, който регламентира организацията на изборния процес и има своя вътрешна логика и последователност, води до извод за необоснованост и неоснователност на искането в тази част.

Изборите за народни представители са акт, който има не само политически, но и юридически характер. Оспорването на законността изисква посочване на конкретни законови норми, които са нарушени, нарушенията трябва да са многобройни и съществени и да водят до опорочаване на изборните резултати. Например, вносителите се позовават на нарушение на чл. 10 от Конституцията, който въвежда принципа на общо, равно и пряко изборително право с тайно гласуване. В искането не се съдържат никакви доводи по какъв начин и как точно е нарушен този принцип. Или в какво се състои нарушението на чл. 11, ал. 2 от Конституцията. Още повече, като се има предвид разпоредбата на чл. 11, ал. 3 от Конституцията, според която партиите съдействат за формиране и изразяване на политическата воля на гражданите.

Позоваването на чл. 41, ал. 1 от Конституцията, както и на чл. 10, т. 2 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи също е неаргументирано и необосновано. Посочените разпоредби уреждат правото на информация на всеки гражданин като едно от основните му права. Правото да се търси и получава информация задължава държавните органи и политическите субекти да я предоставят, особено в случаите на общественнозначима информация. Включително „държавната власт като цяло, както и политическите фигури и държавните служители могат да бъдат подложени на обществена критика на ниво, по-високо от това, на което са подложени частни лица”, както е посочено в Решение № 7 от 4 юни 1996 г. по к.д. № 1 от 1996 г. на Конституционния съд.

2. Относно твърдението за участие в публичната част на кампанията на социологически агенции, трайно обвързани с определена политическа сила, участник в изборите

Условията и редът за социологически проучвания в изборния ден се определят от ЦИК съгласно чл. 26, ал. 1, т. 21 от ИК. Законът съдържа подробна регламентация на социологическите проучвания, обявяването на резултатите от допитванията, както и уредба на публичността на информацията за възложителите и финансирането на социологическите проучвания по повод на изборите. В ЦИК се води регистър на социологическите агенции, които участват с анкетьори в изборния ден. От интернет страницата на ЦИК е видно, че липсват данни за сезиране на комисията за нарушения на съответните законови разпоредби, регламентиращи тази дейност.

Законът определя ред за обжалване на нарушения преди и в деня на изборите, като с изтичането на съответните срокове се преклудира правото на обжалване. Оспорване на законността на изборите с твърдението, че са налице нарушения, които не са били обжалвани, макар те да са били известни на вносителите и към един по-ранен момент, когато са имали възможност да упражнят правото си на обжалване, води до логичното предположение, че правото се упражнява в противоречие с неговото предназначение. Ето защо, в тази част искането е неоснователно.

3. Гласуване в чужбина, извършено в противоречие с правилата на ИК

Условията и редът за гласуване в чужбина са уредени в Изборния кодекс, като ЦИК приема решения по прилагането на съответните норми, издава методически указания и

следи за спазването им. Съгласно чл. 42, ал. 2 от ИК български граждани с изборителни права могат да подават заявления за гласуване в чужбина в определен от закона срок. В изпълнение на разпоредбата на чл. 44, ал. 6 от ИК се извършва проверка на подадените заявления от ГД ГРАО при МРРБ и само и единствено въз основа на валидните заявления, чийто брой се предоставя от МВнР на ЦИК, се определят населените места в чужбина, в които да се разкрийт секции. Изборителните списъци за гласуване в чужбина се съставят от ръководителите на дипломатическите и консулските представителства на основание чл. 44, ал. 1 от ИК. В изборния ден желаещите да гласуват български граждани с изборителни права се дописват от секционните изборителни комисии, които се назначават от ЦИК и в чийто състав, съгласно чл. 37, ал. 4 от ИК, задължително има по един представител на министъра на външните работи. В Решение № 2169-НС от 16 март 2013 г. на ЦИК, раздел V, т. 40, е уреден редът за предаване на изборните резултати от гласуването в чужбина. Предвидено е СИК да изпрати протокол-грама по утвърден от ЦИК образец с резултатите, сканиран екземпляр от протокола на СИК, сканиран екземпляр от изборителния списък, като изчаква потвърждение от ЦИК за получаване на документите. С Решение № 2508-НС от 29.04.2013 г. на ЦИК са приети Методически указания за СИК извън страната за изборите за народни представители на 12 май 2013 г., които представляват подробни указания по прилагането на ИК. В Част шеста от методическите указания, т. 8 предвижда следното:

„8. След получаване на документите по т. 1 от ЦИК и след проверка на тяхната редовност ЦИК изпраща до съответната СИК потвърждение по същия комуникационен канал, по който са получени - съответно чрез „Специализирана система за получаване и обработване на данните от гласуването в дипломатическите и консулските представителства на Република България“ или на електронния адрес на съответната СИК.

При установена нередност в документите по т. 1 ЦИК уведомява за това съответната СИК с изпращане на забележка, съдържаща указание за констатираните нередности. След отстраняване на нередностите СИК незабавно изпраща коригирания документ и изчаква потвърждението от ЦИК.

Съставът на СИК може да бъде разпуснат само след получаване на потвърждение за редовност на документите по т. 1 от ЦИК.”

От посоченото е видно, че гласуването извън страната се извършва по строго регламентиран ред с участието на държавни органи, институции и избирателни комисии. Всички протоколи, които удостоверяват получените действителни гласове по партии и коалиции от партии, са приети от ЦИК, протоколите са подписани от членовете на СИК без възражение или особено мнение.

Относно гласуване на повече от 936 избиратели в секции в Република Турция ще се позовем на Решение № 12 от 2011 г. по к.д. № 11 от 2011 г., в което Конституционният съд приема, че *„Само в някои секции извън страната (най-много в Република Турция) се е стигнало до гласуване на повече от 1000 избиратели. Този факт не следва да се третира като нарушение на закона, защото за разкриване на секция извън страната е било достатъчно предварително заявено желание за гласуване от най-малко 100 избиратели, което означава всички останали, явили се да гласуват в изборния ден, да бъдат допълнително вписани в такава секция. От друга страна, гласуването в чужбина през октомври т.г. е било значително облекчено от обстоятелството, че се е гласувало само за президент и вицепрезидент, без комбиниране с местни избори (същото е и при парламентарни избори, бел. наша) ... Така че доводите за незаконност на президентските избори, основани на завишен брой избиратели, включени в една секция, са неоснователни.“*

Фактически вносителите не се позовават на допуснати от СИК съществени нарушения при установяване на изборните резултати. Сами по себе си посочените нарушения в искането не водят до извод за несъобразяване със закона и методическите указания на ЦИК. Трябва да се има предвид, че съставите на СИК включват представители на различни политически сили и представител на МВнР и в много случаи – и на дипломатическите и консулските представителства. Освен това СИК осъществяват дейността си в присъствието на наблюдатели и представители на партии и коалиции, включително преброяването и отчитането на резултатите. Следователно налице са законови гаранции срещу манипулиране на резултатите от преброяването на подадените бюлетини. Ето защо и в тази част искането е неоснователно.

4. Относно неспазване на нормативните изисквания на чл. 26, ал. 1, т. 22б ИК при водене на регистъра на жалбите в ЦИК

По същество, релевират се доводи относно забавяне в произнасянето на ЦИК по постъпили в комисията жалби. Намираме за недопустимо пропуски в работата на

избирателни комисии от подобен род, включително на ЦИК, да се отразяват върху вота на избирателите. Пропуски в работата на административни, държавни и други органи, свързани с организацията на изборния процес, не могат да породят неблагоприятни правни последици за избирателния корпус в една правова и демократична държава. Тези пропуски и нарушения следва да бъдат основание за ангажиране на административнонаказателната отговорност на съответните лица. В противен случай законността на всички последващи избори ще се поставя в пряка зависимост от действията на органите, призвани да организират изборния процес. Това би подронило авторитета на държавните органи, би било пагубно за демокрацията и за държавността.

Конституционният съд вече има произнасяне по подобни оплаквания, като приема, че *„... на основата на забавено изпълнение на възложено правомощие не може да бъде установено закононарушение от страна на ЦИК. Този извод не важи относно допуснатите организационни слабости, макар и те да не са обусловили опорочаване вота на българските граждани и достоверността на обявения изборен резултат.“*

Въз основа на изложеното, считаме, че искането в тази част е неоснователно.

5. Купуване на гласове в изборния процес в редица райони и избирателни секции.

В тази част искането не се позовава на постановени и влезли в сила присъди и излиза извън пределите на преценката за законност на изборите.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Констатирането на нарушения при организиране и произвеждане на изборите не е достатъчно основание за обявяване на изборите за незаконни, след като те не могат да повлияят върху изборния резултат. Приемането на посочените в искането нарушения за установени и като основание за обявяване на изборите за незаконни би означавало отменяне на вота на милиони български граждани с изборателни права, които упражниха правото си на глас в изборите на 12 май 2013 г. и по същество би заличило упражненото от тях право на глас. Довод в този смисъл намираме в Решение № 2 от 2010 г. по к.д. № 10 от 2009 г. на Конституционния съд, а именно:

„Поради това евентуалното обявяване на вота на част от гласувалите в Турция български граждани за незаконен на това основание би означавало те и техните избраници да бъдат лишени от конституционното им право да избират и да бъдат

избирани по причини извън тяхното поведение – наличие на евентуални административни нарушения, допуснати от длъжностни лица, отговорни за изборния процес.”

Предвид изложеното считаме, че искането на 96 народни представители от 42-ото Народно събрание за установяване на незаконността на изборите за народни представители, произведени на 12 май 2013 година, е недопустимо и неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ИКМАЛ ДЖОМОВА

Председател на УС