

СТАНОВИЩЕ

на Фондация Български адвокати за правата на човека
по конституционно дело № 12/2001

образувано по искане на главния прокурор на Република България
за обявяване за противоконституционна разпоредбата
на чл. 53 ал. 1 от Закона за избиране на народни представители

Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционността на чл. 53 ал. 1 от Закона за избиране на народни представители, който гласи:

Чл. 53. (1) По време на предизборната кампания регистрираните кандидати за народни представители и застъпниците не могат да бъдат задържани и привлечени към наказателна отговорност освен в случаите на заварено тежко престъпление.

I. Относно съответствието на чл. 53 от ЗИИП с чл. 6 от Конституцията

В искането на главния прокурор на републиката се поддържа, че чл.53, ал.1 от ЗИИП предоставя на кандидатите за народни представители и техните застъпници привилегия, която противоречи на принципа за равенство на гражданите пред закона, закрепен в чл.6, ал.2 от Конституцията.

1. Съдържание и смисъл на принципа за равенство и забраната за дискриминация и привилегии по чл.6 от Конституцията на РБългария

Основният закон определя изрично /и ограничително/ правомощията на държавните институции и гарантира основните права и свободи на гражданите. Принцип на конституционализма е, че по отношение на правата разпоредбите на Конституцията не могат да бъдат тълкувани ограничително, както и че няма пречки съдържанието на предвидените в нея права да бъде разширявано чрез закон.

По своя смисъл, логично тълкуване и системно място, текстът на чл. 6 от Конституцията гарантира на гражданите тяхното равенство, а от друга страна прокламира задължението на държавата да им предостави еднаква защита от закона и еднакви гаранции за упражняването на техните права и свободи – независимо от различията, посочени във втората алинея на чл. 6. Този принцип е основа на правния ред на всяко демократично общество.

2. Съдържание и смисъл на изискването за равенство при упражняването на правата на индивидите и забраната на дискриминацията в задължителните документи на ООН и Европейската конвенция.

В международните инструменти по правата на човека, както и в практиката по тяхното прилагане, понятията равенство и дискриминация последователно и неотменно се тълкуват като забрана за необосновано различие в третирането на индивидите, а не като забрана на всяко различие. В практиката на Европейския съд по правата на човека по чл. 14 от ЕКПЧ е възприет принципа, че нарушение на принципа на равенство и недискриминация е налице когато: има различно отношение към еднакви случаи - без обективно и разумно обосноваване, или ако липсва пропорционалност между преследваната цел и използваните средства.

3. Относно съответствието на чл. 53 ал. 1 ЗИНП с принципа за еднаква отговорност на гражданите пред наказателния закон.

По същество в искането се твърди, че чл. 6 от Конституцията, изисква гаранции за еднаква възможност за упражняването на правомощията на органите на съдебната система спрямо всички граждани, както и еднаквото задължение да носят наказателна отговорност и да изтърпят наложеното им наказание, определено в съответствие с еднакъв за всички процесуален ред.

Тълкуването на съдържанието на чл. 6 като задължение, а не като право, означава да се приеме, че Конституцията не предоставя еднакви и равни гаранции за правата на гражданите и не определя ограничително правомощията на властите, а обратно – че тя гарантира безусловно правомощията на институциите и определя ограничително правата на индивидите.

Както избирателният закон, така и други основни закони на България предвиждат редица ограничения на правомощията на институциите, осъществяващи наказателната отговорност и ги балансират с оглед на защитата на други обществени интереси и индивидуални права, като създават временни или постоянни законови изключения от принципно еднаквото задължение.

Неправилно в искането се поддържа, че изключенията от принципа, че “всички граждани са равни пред закона, включително и пред наказателния закон” са предвидени единствено в Конституцията и не могат да бъдат създавани в други закони. В защита на други обществени интереси и принципи на правосъдието, НПК и НК предвиждат всеизвестни различия при осъществяването на отговорността на гражданите пред закона, които също не са изрично предвидени в Конституцията: не подлежат на наказателно преследване малолетните и невменяемите, непълнолетните отговарят пред закона при смекчени условия, висящите наказателни производства срещу внезапно и тежко заболели лица се спират и т.н. Тези “привилегии” безспорно са създадени именно с оглед на охрана на гарантирани от основния закон обществени интереси и права, /каквото е и правото на честни и свободни избори/ и едва ли има спор по тяхната конституционносъобразност.

Същевременно, доколкото оспорваният и други текстове от ЗИНП предоставят по време на предизборната кампания някои допълнителни права, гаранции и привилегии на кандидатите за народни представители и техните застъпници, в светлината на общоприетото тълкуване на понятието “привилегия” и “не-дискриминация”, законодателят може да обоснове различното им третиране с необходимостта от осигуряване на равна възможност за упражняване на прякото им и равно избирателно право и в защита на обществения интерес от провеждането на свободни и демократични избори.

По тези съображения тезата, че всяко непредвидено в Конституцията изключение, или специална гаранция срещу наказателно преследване съставлява противоконституционна привилегия е неоснователна, а създадените с чл. 53 ал. 1 от ЗИНП допълнителни гаранции не противоречат на изискването на чл. 6 за равенство и забрана на дискриминацията.

II. Относно това дали разпоредбата на член 53 ал.1/ съставлява пречка за осъществяване на наказателна отговорност

По-нататък в искането на Главния прокурор се твърди, че *“специфичен израз на ... най-общ[ия] принцип (на равнопоставеност на гражданите пред закона) в областта на наказателното право са следните положения на Конституцията:*

а/ Всички лица, които са извършили престъпление, се привличат към наказателна отговорност. /аргумент от чл. 127, т. 1 на Конституцията”, който гласи: “Прокуратурата следи за спазване на законността, като привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпление и поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер.”

както и на текста на чл. 31 ал. 1 от Конституцията:

б/ “Всеки обвинен в престъпление следва да бъде предаден на съдебната власт ... в законно определения срок”, за да му се потърси наказателна отговорност, по определен в Наказателно-процесуалния кодекс ред”.

Преди всичко не сме убедени в допустимостта на извеждане на “положения на Конституцията” по пътя на аргумента, както и на тълкуването ѝ от институции различни от Конституционния съд. Същевременно, считаме, че по изложените по-горе съображения относно смисъла и съдържанието на чл. 6, изведеният по аргумент на искателя принцип, не съответствува на смисъла на Конституцията.

Както чл. 6, така и цитираният текст на чл. 31 Конституцията, са създадени като гаранции за правата на гражданите срещу евентуален произвол, а не като конституционна закрила на правомощията и задълженията на органите на съдебната власт да осъществяват наказателното производство. Чл. 31 ал. 1/ визира не правото, а задължението на властите да предадат арестуваното лице на орган на съдебната власт, който да се произнесе по необходимостта от неговото задържане. Текстът е създаден в защита на правото на лична свобода и сигурност – като гаранция на гражданите срещу произволни, незаконни или ненужни арести, а не за да се гарантира във всички случаи задържането на обвинените лица.

Независимо от това, създадената с оспорвания текст временна защита на кандидатите и техните застъпници, не ги освобождава от отговорността им пред закона и не прегражда възможността на прокуратурата да упражнява правомощията си във връзка с осъществяването на тази отговорност. Оспорваният текст допуска възможността за образуване на наказателно производство при наличието на достатъчно данни, както и извършването на следствени действия за времето на предизборната кампания. Разпоредбата отлага с около един месец момента на изправянето на обвиненото лице пред съдебната власт за определяне на необходимостта от неговото задържане, или за привличането му към наказателна отговорност.

Общозвестно е, че извън давностния срок за преследване на едно престъпление, законът не предвижда задължителен срок, в който държавните

органи следва да привлекат едно лице към наказателна отговорност и с оглед на обичайните срокове за приключване на предварителните производства в страната, периодът на ограничение от около един месец едва ли ще повлияе съществено върху продължителността на наказателните производства. Ето защо, считаме, че в искането необосновано се твърди, че “на практика тази противоконституционна норма може сериозно да затрудни наказателното преследване срещу извършителите на престъпления, в това число и на тежки престъпления”.

По тези съображения, считаме, че текстът на чл. 53 от ЗИНП не създава трайни пречки за осъществяването на правосъдието, нито противоречи по какъвто и да било начин на посочените в искането текстове от Конституцията - предвидени в нея изрично, или по аргументи, изведени от Главния прокурор.

III. Относно задължението на държавата да осигури условия и гаранции за провеждането на свободни и честни избори

Както нормата на чл. 53 ал. 1 от ЗИНП, така и други разпоредби на закона целят да създадат не недопустими привилегии, а необходимите условия и институционални гаранции за защита на обществения интерес от произвеждането на свободни и честни избори *въз основа на общо, равно и пряко избирателно право с тайно гласуване.*” /чл.10/. В Решение № 8 от 3.05.2001 г. на КС на РБ по к.д. № 10/2001г., Конституционният съд е приел, че макар “Конституцията [да] не споменава, че изборите трябва да са свободни и честни[...] едва ли има съмнение, че последните две изисквания са вътрешно присъщи качества на общите избори.”

Необходимостта от провеждането на свободни и честни избори е прогласена и в основните международни документи - Всеобщата декларация за правата на човека (чл.21), Международния пакт за граждански и политически права (чл.25), Европейската конвенция за правата на човека (чл.3 на Допълнителния протокол). Текстът на ЕКПЧ е изрично формулиран като позитивно задължение на държавата. В решението си от 2 март 1987г. по делото *Mathieu-Mohin and Clerfayt*, Европейският съд за правата на човека се е произнесъл, че “*основното задължение в тази сфера не е за въздържане или ненамеса, както е при повечето граждански и политически права, а за предприемане от страна на държавата на положителни мерки за произвеждането на демократични избори.*”

Подобен е и изводът на Конституционния съд в Решение № 8 от 3.05.2001 г. по к.д. № 10/2001г.: “...за държавата съществува изрично задължение, а не право да произведе или не изборите по посочения начин.” Това задължение включва създаването на условия за провеждането на честни и справедливи избори и гарантирането на основните права, прогласени и в самата конституция. Осъществяването на активното и пасивно избирателно право, правото на свободно изразяване на мнение по време на изборите, правото на информация, правото на свободно сдружаване и др. имат реална стойност само при наличието на съответни гаранции, една от които е оспорваната норма.

Чл. 53 ал. 1 не е единствената допълнителна и специална гаранция за провеждането на честни и свободни избори, предвидена в действащото законодателство. Законът за избирането на народни представители придава на кандидатите за народни представители качеството длъжностни лица по смисъла на НК, партиите и кандидатите за народни представители получават специален привилегирован статут по отношение на изявите си в националните и други електронни медии, създава се задължение за равностойна публикация на безплатен отговор при накърняване на правата и доброто име на кандидат в ежедневник или периодично издание и т.н. Тези норми са условия и гаранции, присъщи и необходими за един свободен и демократичен изборен процес, в който отделните кандидати получават възможността свободно и без наличието на какъвто и да е натиск да участват, избирателите - правото да извършат информиран и свободен избор.

Създаденото с нормата на член 53 ал.1 на ЗИНП временно ограничение възпрепятства евентуалното използване на възможността за наказателно преследване и особено за задържането на кандидати за народни представители за цели различни от тези по НПК. С нея законодателят създава гаранция за ненамесата на един държавен орган – прокуратурата - в изборите и предотвратява възможността на органите на съдебната власт да влияят върху изборите като упражняват правомощията си на политическа основа.

С оглед на правомощията на съдебната власт в съществуващото законодателство, чл. 53 ал. 1 гарантира както на кандидатите, така и на избирателите, че никой от участниците в изборната надпревара няма да бъде преследван по политически причини или поставен в неравно положение спрямо останалите участници – в противоречие с изискванията на Конституцията за равенство на кандидатите и изчерпателно изброените ограничения за тях.

Съгласно чл. 65 ал. 1 от Конституцията, *“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.”*

Текстът на чл. 65 не може да бъде тълкуван разширително и не предвижда допълнителни ограничения за лица, срещу които има подозрения, или образувани наказателни производства. Нещо повече, тъй като чл. 31 ал. 4 от Конституцията изисква да *“не се допускат ограничения на правата на обвиняемия, надхвърлящи необходимото за осъществяване на правосъдието”*, взети заедно, двата текста би следвало да означават, че дори и в момента на откриването на предизборната кампания да съществуват образувани наказателни производства срещу лица, които са регистрирани като кандидати за народни представители, тяхното задържане или привличане към наказателна отговорност не би било конституционносъобразно - ако надхвърля необходимото за осъществяването на правосъдието.

Осигуряване на равни права на кандидатите

Безспорно е, че в отсъствието на оспорвания текст, правата на евентуално задържаните или привлечени към наказателна отговорност кандидати за народни представители и техните застъпници биха били съществено ограничени и различни от правата и възможностите на останалите кандидати. По този начин липсата на оспорвания текст би създавала допълнително - непредвидено в Конституцията ограничение на правото на българските граждани да бъдат избирани. Макар и да не създава абсолютна забрана за участие на кандидата, или на негов застъпник, задържането, или привличането им към наказателна отговорност по време на кампанията, или дори теоретичната възможност за това, очевидно може да бъде пречка за еднаквото упражняване на правото на участие в изборите.

Не бива да се забравя, че макар всички граждани да отговарят еднакво пред закона, действащият наказателнопроцесуален кодекс не съдържа гаранции, срещу евентуалното избирателно упражняване на правомощията на органите на съдебната власт при образуване на наказателно производство и привличане към отговорност. В условията на избори тази възможност съдържа и теоретичен риск от преследване на политически противници и нежелани конкуренти чрез средствата на наказателното правосъдие. Този риск следва да бъде избегнат, за да се гарантира действително равното участие на представителите на различни политически формации и независими кандидати в изборите.

Недопустимо участие на органите на съдебната власт в изборите

Възможността за задържане и привличане към наказателна отговорност съдържа и риск от недопустимо участие на органите на съдебната власт в изборите, които би противоречало на принципа на разделението на властите, както и на изискването за ненамеса на действащите органи на властта в изборите за законодателен орган. За да осигури ефективното разделение на властите и тяхното взаимно балансиране, по време на свободни избори за законодателния орган, демократичната държава дължи на своите граждани свободата от натиск и влияние както от страна на изпълнителната власт, така и от страна на съдебната власт. Макар и непосочено в Конституцията, това изискване произтича от принципите на свободните избори и задължението на държавата да създаде условия за тях.

Гаранции за свободната воля на избирателите

Свободните избори означават автентично съответствие между волята на гласоподавателите и резултатите от изборите, което предполага свобода от какъвто и да било натиск, който би могъл да промени волята на избирателя. Текстът е създаден и за да гарантира изразяването на свободно и неповлияно мнение и воля както от страна на кандидатите и техните застъпници, така и от самите избиратели.

Безспорно е, че задържането, или привличането на кандидат за народен представител към наказателна отговорност по време на изборната кампания, могат да формират у избирателя отрицателно мнение, което не е задължително да съответствува на евентуалното бъдещо и окончателно решение на съда, който единствен се произнася меродавно по вината на обвиненото лице. Това би противоречало на изискването за свобода от необоснован негативно формиране на волята на избирателя чрез средствата на наказателното правосъдие, както и на изискването за изразяване на кандидатите без страх от репресии.

Същевременно, по своя социален ефект задържането на кандидати и тяхното привличане към наказателна отговорност би надхвърлило изчерпателно изброените в Конституцията ограничения за избираемост, които не включват всички "обвинени в престъпления", а само "изтърпяващите наказания" лица.

Заключение

Безспорно искането на главния прокурор повдига въпроса за необходимия баланс между обществен интерес от наказателно преследване на всички извършители на престъпления и фундаменталния интерес на демократичното общество от периодичното провеждане на честни и свободни избори.

Считаме, че оспорваният текст на чл. 53 ал. 1 от Закона за избиране на народни представители регламентира именно този баланс, като от една страна не прегражда пътя за осъществяване на правосъдието, а от друга охранява в необходимата степен предвидените в Конституцията права и свободи на гражданите като създава условия за провеждането на честни и свободни избори.