



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 12

София, 13 декември 2011 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Евгени Танчев

Членове: Емилия Друмева
Владислав Славов
Димитър Токушев
Благовест Пунев
Пламен Киров
Красен Стойчев

Георги Петканов
Ванюшка Ангушева
Цанка Цанкова
Стефка Стоева
Румен Ненков

при участието на секретар-протоколита Гергана Иванова разгледа в закрито заседание на 13 декември 2011 г. конституционно дело №11/2011г., докладвано от съдиите Емилия Друмева, Благовест Пунев и Румен Ненков.

Производството е по чл. 149, ал.1, т.6 от Конституцията.

Делото е образувано на 16.11.2011г. по искане на 71 народни представители от 41-то Народно събрание. Иска се съдът да се произнесе по законността на избора на Росен Асенов Плевнелиев и Маргарита Стефанова Попова за президент и вицепрезидент на Република България, произведен на 23 и 30 октомври 2011 г., и по-точно – съдът да обяви този избор за незаконен.

Производството е във фазата за разглеждането на искането по същество.

В искането се твърди, че изборът е протекъл при груби нарушения на Конституцията и Изборния кодекс /ИК, обн. ДВ, бр. 9 от 2011 г., последно изм. бр. 45 от 2011 г./ в условията на лоша организация на изборния процес /едновременно провеждане на избори за президент и вицепрезидент на Република България, както и за общински съвети и кметове/, законово необосновано удължаване на изборния ден, грешки и неподготвеност на избирателните комисии, недостатъци на изборните книжа, което е

опорочило волята на избирателя и е основание да се иска от Конституционния съд да обяви избора за незаконен.

С определение от 24 ноември 2011 г. искането е допуснато до разглеждане по същество. Като заинтересовани страни са конституирани Народното събрание, Министерският съвет, министърът на вътрешните работи, министърът на регионалното развитие и благоустройството, главният прокурор, Върховният административен съд, омбудсманът, Централната избирателна комисия /ЦИК/, новоизбраните президент и вицепрезидент Росен Асенов Плевнелиев и Маргарита Стефанова Попова, Институтът за модерна политика, Институтът за развитие на публичната среда и Българският Хелзинкски комитет.

В определението си от 24.11.2011 г. съдът отбелязва, че началото на срока по чл. 93, ал.6 от Конституцията, възприет като съдебен /което за Конституционния съд е единствено възможното му качество/, се определя от деня на сезирането на Конституционния съд по чл. 150 от Конституцията.

Към искането не са приложени доказателства. С оглед съдържащите се в него твърдения и доказателствени искания съдът е изискал от ЦИК, от Главна дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване“ /ГД „ГРАО“/ в Министерството на регионалното развитие и благоустройство и от министъра на вътрешните работи да представят в срок писмени доказателства във връзка с поставени в искането конкретни въпроси.

От конституираните страни становища са представили Министерският съвет, министърът на вътрешните работи, министърът на регионалното развитие и благоустройството, Централната избирателна комисия, новоизбраните президент и вицепрезидент Росен Асенов Плевнелиев и Маргарита Стефанова Попова, Институтът за модерна политика и Институтът за развитие на публичната среда. Вносителите на искането са представили допълнителни съображения по делото, съдържащи и ново искане за събиране на доказателства от Конституционния съд; такова искане е направил и Институтът за модерна политика.

В становището на Министерския съвет се аргументира, че искането е недопустимо. По този въпрос Конституционният съд вече има произнасяне /определение от 24.11.2011 г./, че искането е допустимо и не намира основания да се отклонява от това произнасяне. Съдът счита за неприемливо, че за да допусне искане за оспорване на произведени президентски или парламентарни избори, трябва да разполага с доказателства за действия относно подготвянето на оспорването, извършени преди сезирането му /ако няма такива доказателства – да извърши разследване и проучване на уставите на участвалите в изборите политически партии или разследване за спазването на междинни срокове за предварителни жалби до органите по чл. 150, ал.1 от Конституцията/. Такова разбиране няма опора в Конституцията; то претендира да има

основание в изборното законодателство, но както в определението от 24.11.2011 г. е изяснено, конституционният процес започва от сезирането на Конституционния съд от някой от оправомощените органи по чл. 150, ал.1 от Конституцията. Текущото и често променящото се изборно законодателство не следва да бъде интерпретирано превратно спрямо съдържанието на Конституцията и производството пред Конституционния съд. Съдът не счита, че със закон може да бъде ограничавано правото на субектите по чл. 150 от Конституцията да го сезират.

В становището на Министерския съвет, както и в становищата на министъра на вътрешните работи и от министъра на регионалното развитие и благоустройството се привеждат аргументи по основните оплаквания и се поддържа, че те, както и цялото искане са неоснователни. В становището на новоизбраните президент и вицепрезидент Росен Асенов Плевнелиев и Маргарита Стефанова Попова се заключава, че не е възможно в едни нормални демократични избори, както при всяко човешко дело, да няма пропуски и нарушения и се прави позоваване на практиката на Конституционния съд за това, че от решаващо значение при преценката за законност на произведени избори е, дали по делото ще се установят толкова съществени и многобройни нарушения на закона, които да мотивират у съда убеждението, че ако не бяха се случили, изборният резултат щеше да бъде друг. Централната избирателна комисия, в представеното си становище аргументира по всички оплаквания и пледира искането да бъде оставено без уважение. Институтът за развитие на публичната среда застъпва противно становище – изцяло подкрепя искането и аргументите му. Институтът за модерна политика в аналитичното си становище взема отношение към допустимостта на искането /в положителен смисъл/, разглежда конституционното понятие „законност на изборите“ в светлината на Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи, взема отношение по отделните оплаквания като прави хипотетична оценка за вероятна тежест на изборни нарушения.

С определение от 8.12.2011 г. Конституционният съд е приел писмените доказателства, представени в изпълнение на определението му от 24.11.2011 г., произнесено по искането на 71-те народни представители, сезирали съда по настоящето конституционно дело и е отхвърлил допълнителното искане на вносителите на искането и на Института за модерна политика за събиране на доказателства.

Конституционният съд, след като обсъди доводите и съображенията, изложени в искането и в становищата на страните, както и представените писмени доказателства, за да се произнесе, взе предвид следното:

I

Конституционният съд проверява законността не само на президентски избори /чл. 149, ал.1, т.6 от Конституцията/, но и законността на парламентарни избори – цялостно и частично / съответно чл. 66 и чл. 149, ал.1, т.7 от Конституцията/. За оспорването на парламентарни избори

обаче, Конституцията не предвижда срок. Обстоятелството, че за оспорването на президентски избори е предвиден едномесечен срок, но не в закон, а в Конституцията /чл. 93, ал.6/, свидетелства за значимостта, която самата Конституция им придава. Държавният глава изразява стабилността и континуитета на държавата. В този смисъл изборът на нов президент се осъществява в рамките на мандата на действащия, предсрочно овакантираният пост на президента се заема от вицепрезидента, който встъпва в длъжността на президента до края на започнатия президентски мандат, т.е. в Конституцията е заложено класическото правило за изключване на *interregnum* - „нито един ден без държавен глава” като символ на държавността.

Конституционният срок за избиране на нов президент и вицепрезидент е строго определено /чл. 93, ал.5/ – не по-рано от 3 месеца и не по-късно от 2 месеца преди изтичане на срока на пълномощията на действащия президент. Този срок е характеризирани от Конституционния съд като „повеля на основния закон, която трябва стриктно да се спазва” /Решение № 18 от 1996 г. по к.д. 22/1996/. Това заключение важи и за едномесечния срок по чл. 93, ал.6 от Конституцията, в който конституционният спор за законността на президентските избори трябва да е решен по същество, т.е. да е приключил. Краткият срок, окончателността и безспорността на изборния резултат укрепват стабилността на държавата в условията на конституционната демокрация. Фиксирането в Конституцията на такъв едномесечен срок само за оспорени президентски избори несъмнено се отразява на производството пред Конституционния съд и в съответствие с изискването за концентрация на съдебното производство, налага на производството пред Конституционния съд по чл. 149, ал.1, т.6 от Конституцията особено голяма експедитивност при събирането на доказателства и разглеждането на спора.

II

1. По доводите за нарушения, свързани с образуването на избирателните секции.

В искането се твърди, че активното избирателно право на гражданите е било ограничено поради незаконосъобразното формиране на избирателни секции, които включват повече от 1000 избиратели (нарушение по чл. 72, ал. 1 от ИК). Същевременно вносителите на искането приемат констатациите на експертизата по к.д. № 10/2009 г. /Решение на КС № 2 от 2010 г./, че в рамките на законоустановената продължителност на изборния ден могат да гласуват до 936 избиратели. Съдът съобразява, че тази норма /936/ е била възприета при оспорването на законността на парламентарни избори, а при комбинирани избори нейното проявление може да е различно. В тази връзка съдът установява, че законодателят, като е създал специална уредба относно действието на кодекса при едновременното провеждане на избори в различни комбинации /§ 5 от Допълнителните разпоредби на ИК/, не е включил в нея правила относно големината на

избирателните секции, което несъмнено е пропуск. От представените пред Конституционния съд доказателства е видно, че действително отделни секции са обхващали повече от 1000 избиратели; в нито една секция в страната обаче, нито на 23.10.2011 г., нито на 30.10.2011 г. е установено да са гласували повече от 936 избиратели /така и становището на ЦИК/. При това положение допуснатите нарушения сами за себе си реално не са от такова естество, което да е ограничило активното избирателно право на гражданите. Това е така, защото на избирателите, които към момента на приключване на изборния ден в 19.00 часа са се намирали пред изборното помещение, имат правото да подадат гласа си по реда на чл. 184 от ИК.

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.

Съгласно ИК (чл. 71, ал. 2) секциите в страната се образуват не по-късно от 55 дни преди изборния ден от кметовете на общините и няма данни заинтересованите лица да са упражнили правото си да обжалват съответните кметски заповеди по реда на чл. 71, ал. 3 от ИК в случай на секции над 1000 избиратели. Така че доводите за незаконност на президентските избори, основани на завишен брой избиратели, включени в една секция, са неоснователни.

2. По доводите за недостатъци в работата на Централната избирателна комисия.

Вносителите на искането не оспорват изпълнението на задължението на ЦИК по чл. 26, ал. 1, т. 5 във връзка с чл. 30, ал. 1 от ИК по назначаване на общинските избирателни комисии /ОИК/, действащи при комбинирани избори вместо районните избирателни комисии. Поставят обаче, въпроса за непрекъснатото текучество в назначените комисии. Разпоредбата на чл. 30, ал. 10 от ИК изрично визира процедура за смяна на член на ОИК, чиито пълномощия са прекратени поради наличието на обстоятелство по чл. 25, ал. 1 от ИК. Основанията за прекратяването са с обективен и субективен характер. Най-честите са свързани с волята и дисциплината на отделния член (подаване на оставка, безпричинно неучастие в заседания). При положение, че в съставите на ОИК са включени представители на различни партии и коалиции, би било неоправдано да се търси отговорност от ЦИК за тяхното поведение. Единственото, което въз основа на закона може да се изисква, е провеждането на процедурата по чл. 30, ал. 10 от ИК за назначаване на нов член на мястото на члена на ОИК, чиито пълномощия

са били прекратени. Конкретни оплаквания в тази насока не са изложени в искането.

Конституционният съд преценява като недостатък на ИК, че не предвижда за ЦИК срокове за издаването на методическите указания относно работата на избирателните комисии и организиране и провеждане на обучението на техните членове (чл. 26, ал. 1, т. 3 от ИК). Следователно, на основата на забавено изпълнение на възложено правомощие не може да бъде установено закононарушение от страна на ЦИК. Този извод обаче, не важи относно допуснатите организационни слабости, макар и те да не се обусловили опорочаване вота на българските граждани и достоверността на обявения изборен резултат. От представените доказателства и техния анализ Конституционният съд прави констатацията, че изборната администрация, както централната, така и по места, е била неподготвена и поради това - изключително затруднена за едновременното провеждане на президентски и местни избори.

3. По доводите за ограничаване на активното избирателно право чрез заличаване от избирателните списъци.

Вярно е, че избирателният списък съставлява основа за гласуване на гражданите, които имат активно избирателно право – достатъчно е избирателят да е вписан в списъка към изборния ден и да представи пред секционната избирателна комисия /СИК/ редовен документ за самоличност, за да бъде безпроблемно допуснат до гласуване. Правилото е, че избирателните списъци се съставят по постоянен адрес поотделно за всяка избирателна секция (чл. 41, ал. 1 и 2 от ИК). Кодексът изисква всеки избирател да бъде вписан само в един избирателен списък (чл. 40, ал. 2 от ИК), очевидно с цел да бъде осуетена възможността едно лице да гласува повече от един път. Списъците търпят поправки и промени : непълнотите и грешките в списъците не са изключени, а след първоначално съставяне и обявяване на списъците се налага отразяване на впоследствие настъпили промени в релевантния правен статус на избирателите. Затова законодателят е предвидил процедури за заличаване, вписване и дописване на имена, както и за отстраняване на непълноти и грешки в избирателните списъци по заявление на избирателя при осигурен достъп до ускорен съдебен контрол върху отказа на съответния кмет да удовлетвори направеното искане (чл. 50 от ИК).

По отношение на президентските избори не съществува изискването за уседналост, валидно за местните избори и изборите за членове на Европейския парламент. По тази причина в избирателните списъци се включват всички български граждани, които са навършили 18 години към изборния ден включително, не са поставени под запрещение и не изтърпяват наказание „лишаване от свобода” (чл. 55, ал. 2 от ИК). От анализа на разпоредбите на ИК и представените по делото доказателства Конституционният съд заключава, че основанията за заличаване от

121

избирателните списъци могат да бъдат групирани в две основни направления:

Първо, на заличаване в списъка подлежат имената на гражданите, които до изборния ден са загубили правото си да избират (загубили българско гражданство, поставени под запрещение и изтърпяващи наказание лишаване от свобода) или са починали (чл. 46, ал. 1 и 2 от ИК), както и онези, които по свое заявление са получили удостоверение за гласуване на друго място (чл. 49, ал. 2 от ИК), били са вписани в списъка по настоящия им адрес (чл. 53, ал. 3 от ИК), заявили са желание за гласуване извън страната (чл. 44, ал. 4, изр. 2 от ИК) или са получили удостоверение за гласуване в определено населено място (§ 5, т. 1 от допълнителните разпоредби на ИК). Тази категория избиратели формира съдържанието на списъка по чл. 187, ал. 1, т. 7 от ИК – това са „заличените лица”, които нямат право да бъдат дописвани в избирателния списък в изборния ден (в този смисъл е Писмо изх. № АУ 01-2339 на ГД „ГРАО”). В този списък са включени лица, които по Конституция и по закон нямат активно избирателно право, или които сами са поели инициативата да гласуват на място, различно от постоянния им адрес като тази възможност им е осигурена чрез включване в друг избирателен списък. Следователно, не става въпрос противоконституционно лишаване от права, както се твърди в искането. Разбира се, грешките в списъка по чл. 187, ал.1, т.7 от ИК, доколкото не са били отстранени по реда на чл. 46, ал.5, чл. 48 и 50 от ИК наистина биха могли да преградят ефективното упражняване на активното избирателно право. Във всички случаи извън този списък, легитимираният се избирател трябва да бъде допуснат до гласуване /в този смисъл е и т. 87 от Методическите указания на ЦИК към секционните комисии/. В тази насока Конституционният съд съобразява, че дейността на ГД „ГРАО” не е била произволна, а се е основавала на информация, подадена от други органи – ГД „Изпълнение на наказанията” към Министерството на правосъдието /за изтърпяващите наказание „лишаване от свобода/, Министерство на външните работи /за предварително заявिलите желание да гласуват извън страната/ и органите по чл. 40, ал.1 от ИК, включващи общинската администрация по населените места, в които се води регистър на населението, заедно със съответните кмет и секретар /за всички останали случаи/. Искането не съдържа доводи за съществени неточности в получените от ГД „ГРАО” по описания ред данни. Въпреки това, съдът държи да отбележи, че общата и неясна формулировка на чл. 187, ал. 1, т. 7 от ИК, в която липсва изрично изброяване всичките компоненти на списъка, несъмнено затруднява изборната администрация, не е в съответствие с принципа за правовата държава и законодателят е длъжен да отстрани законовия недостатък като посочи изчерпателно компонентите на такъв списък, недопускащ дописване в изборния ден. Забранителните списъци по чл. 187, ал.1, т.7 ИК не се публикуват, представят се на секционните избирателни комисии в деня, предхождащ

172

изборния ден и грешките в тях не могат да бъдат преодоляни в изборния ден.

Второ, по отношение на президентските избори съществува и допълнително законово основание за заличаване от избирателния списък – основанието по чл. 56, ал. 1, изр. 1 от ИК. По силата на посочената разпоредба на заличаване от списъка подлежат имената на избирателите, които са заминали извън Република България не по-рано от два месеца преди изборния ден и не са се завърнали до предаването на списъците на СИК т.е. до деня, предхождащ деня на изборите. Заличаването се извършва от ГД „ГРАО“ по предоставени от МВР данни /чл. 56, ал. 1, изр. 1 от ИК/. Съдът заключава, че тази законова процедура за служебно заличаване, е затрудняваща, а с това и вредна, защото на практика води до заличаване само по предположението, че след като избирателят не се е завърнал 15 дни преди изборния ден, той няма да се завърне и към деня на изборите и ще се възползва от възможността да гласува в чужбина. Освен това налице са основания за сериозни съмнения относно изчерпателността на събираната от МВР информация за пътуванията на българските граждани в чужбина (в този смисъл е представеното становище Рег. № 1-33907/1.12.2011 г. на министъра на вътрешните работи). Нещо повече, Конституционният съд намира, че така, както е редактирана нормата на чл. 56, ал. 1 от ИК, тя е негодна за постигането на своето предназначение, а именно – предотвратяване на възможността в изборния ден един избирател да гласува в чужбина и в страната т.е. повече от един път. Заличаването по чл. 56, ал.1 от ИК от избирателния списък не обуславя забрана за гласуване, защото същият чл. 56, но ал. 2 от ИК предвижда възможност, ако заличените избиратели се завърнат в страната, да бъдат вписани отново в избирателния списък по реда на чл. 46, ал. 3 и 4 от ИК, включително и в изборния ден, от съответната СИК по постоянния им адрес. Отказът за дописване в избирателния списък на органите по чл. 40, ал. 1 от ИК, който предхожда изборния ден, подлежи на съдебен контрол, а отказът на СИК в изборния ден се контролира от висшестоящата избирателна комисия (чл. 48 от ИК). Поради това Конституционният съд намира, че избирателите са имали възможност да упражнят избирателното си право като се явят в секцията по постоянния им адрес и представят документ за самоличност пред съответната СИК, освен ако са в списъка по чл. 187, ал.1, т.7 от ИК. Заключение на съда е, че предвиденото в ИК заличаване по чл. 56, ал.1 не означава забрана за дописване, а е затрудняваща процедура, която няма място в съвременен изборен закон и практика.

4. По доводите за нарушаване на тайната на гласуването (чл. 10 от Конституцията).

Тайното гласуване е конституционен принцип, който е възпроизведен в чл. 2, ал. 1 от ИК. Кодексът конкретизира материалните условия, които са насочени към неговото обезпечаване. Освен избирателите с увреждания (чл. 176 от ИК), всички останали избиратели гласуват само в изборното

помещение, в което са оборудвани кабините за гласуване (чл. 174 и чл. 179 от ИК). Забранено е след попълване на бюлетината и преди пускането ѝ в избирателната урна избирателят да показва начина, по който е гласувал (чл. 180, ал. 2 от ИК), а също така не се разрешава на други лица, освен гласуващите в момента избиратели, да присъстват на разстояние по-малко от три метра от кабината за гласуване, когато в нея има избирател (чл. 182 от ИК). От представените по делото доказателства не се установява в ЦИК да са постъпили жалби и сигнали за нарушения на горепосочените изисквания, като оплаквания в тази насока не са изложени и в искането.

Вносителите на искането твърдят, че тайната на вота е нарушена поради неспазване на законовото изискване за непрозрачност на интегралната бюлетина за избор на президент и вицепрезидент. Във връзка със стандарта на бюлетините разпоредбата на чл. 162, ал. 2 от ИК предписва същите да са бели на цвят, да са изработени от непрозрачна хартия с тегло не по-малко от 120 г./кв.м. и да имат полиграфска защита. С решение № 174-ПВР от 11.08.2011 г., изменено с решение № 45-ПВР от 19.08.2011 г. и допълнено с решение № 836-ПВР от 19.09.2011 г., ЦИК, съставена от представители на различни партии и коалиции, без нито една от тях да разполага с мнозинство (чл. 15, ал. 3, изр. 1 от ИК), е изпълнила задължението си по чл. 26, ал. 1, т. 6, чл. 162, ал. 1 и чл. 167, ал. 5 от ИК, като е утвърдила образци на бюлетините за гласуване в изборите за президент и вицепрезидент за страната и чужбина. От представените доказателства се установява, че единственият сигнал от избирателна комисия, в който са изразени съмнения за прозрачност на бюлетините, е постъпил в ЦИК непосредствено преди първия тур на президентските избори по силата на Решение № 158/20.10.2011 г. на ОИК-Разлог, като заедно с него са били изпратени и съответни образци. В отговор на сигнала ЦИК, чрез Министерския съвет, е изисквала експертна оценка на получените образци, съобразявайки, че всички бюлетини, предназначени за изборите за президент и вицепрезидент са изработени и отпечатани от „Мултипринт“ ООД – гр. Костинброд (Писмо изх. № 1378/28.11.2011 г. на управителя на дружеството). Резултатите от проведеното лабораторно изпитване са отразени в експертен протокол № 171/21.10.2011 г., според който не са установени съществени отклонения от законовия стандарт относно плътността на хартията.

От представените доказателства Конституционният съд установява, че впоследствие, при гласуването в дните на първия и втория тур, в ЦИК са постъпили жалби и сигнали за прозрачност на бюлетините. Обобщено, най-често в тях се твърди, че при поставяне срещу естествен или изкуствен светлинен източник би могло да бъде установен начинът, по който е гласувал избирателят. Няма обаче твърдения, а и липсват доказателства, някъде да е била възприета практика членовете на СИК, натоварени с поставянето на втория печат върху бюлетината или с обезпечаването на възможността гласоподавателя да я постави в изборната урна, да са създавали условия за разкриване на тайната на начина, по който е

189

гласувано (т.нар. „контролиран вот“). В Конституционния съд са получени непопълнени екземпляри от бюлетини за избор на президент и вицепрезидент от повечето избирателни райони, от които не се установяват отклонения от установения законов стандарт. На тази основа Конституционният съд приема, че при провеждане на изборите за президент и вицепрезидент не са били допуснати нарушения във връзка с разкриването на тайната на гласуването, които променят крайния изборен резултат.

5. По доводите за нарушения при установяването на изборните резултати от избирателните комисии.

Фактически вносителите не се позовават на допуснати от СИК съществени нарушения при установяване на изборните резултати. Сам по себе си завишеният брой на отчетените недействителни бюлетини не сочи на несъобразяване със закона и методическите указания на ЦИК. При това от една страна, съставът на СИК включва представители на различни политически сили, а от друга – комисии осъществяват дейността си, включително и по преброяване на подадените бюлетини, в присъствието на застъпници, наблюдатели, представители на партии, коалиции, инициативни комитети и пр. Следователно налице са заложените законови гаранции срещу манипулиране на резултатите от преброяването на подадените бюлетини.

В искането се сочат нарушения на ОИК. Предвид това, че обобщаването на данните от секционните протоколи и определянето на резултата от президентските избори се извършва не от ОИК, а от ЦИК (чл. 254 и чл. 256 от ИК), Конституционният съд счита, че те са неотнормирани към изхода на делото. Частичното обобщаване от ОИК за съответния район е само с контролна цел – за да се свери достоверността и се избегнат грешки при обобщаването от ЦИК на всички оригинални секционни протоколи.

От представените по делото доказателства Конституционният съд установи, че ЦИК е включила в обявения резултат от първия тур на изборите за президент и вицепрезидент, проведен на 23.10.2011 г., и данните от служебно съставени от ОИК-София 13 броя секционни протоколи (за изборни секции 224602051, 224605010, 224606019, 224606020, 224606050, 224606068, 224606069, 224610049, 224617065, 224618007, 224619061, 224619080 и 224621021), без да е разполагала с оригиналните секционни протоколи. След като са налице съставените в ОИК компютърни разписки, може да се предположи, че оригиналните протоколи са съществували и са били представени в ОИК. Съмнения за достоверността на така възприетите от ЦИК данни за разпределението на подадените гласове по кандидатски двойки биха могли да бъдат отстранени чрез материална проверка на изборните материали, съхранявани в съответната общинска администрация. В случая обаче, съдът преценява, че това не се налага, защото дори ако всички гласове от горепосочените секции /от общо 10631 избиратели са гласували 4342/

184

бъдат пренасочени към който и да е кандидат, това няма да повлияе на обявения от ЦИК резултат /с Решение № 1349-ПВР/26.10.2011 г./ за това, че при първия избор не е имало избран президент и вицепрезидент при условията на чл. 93, ал. 3 от Конституцията и че се е налагало провеждането на нов избор, в който да участват кандидатските двойки, оглавявани от Росен Плевнелиев и Ивайло Калфин.

б. По доводите за прякото прилагане на Конституцията.

В искането, на първо място сред аргументите в подкрепа на твърдението за незаконосъобразност на президентските избори, се сочи, че изборната администрация не се е съобразявала с принципа за непосредственото действие на конституционните норми /чл. 5, ал.2 от Конституцията/; поддържа се като „ноторно известно“, че при противоречие на норма на основния закон с норма на закон или подзаконов акт, правоприлагащите органи следва да приложат конституционната норма; изтъква се, че на практика някои норми на ИК дерогират замисъла, вложен в Конституцията и го заместват с конюнктурни интереси. Според искането, трябвало е тези текстове от ИК да не се прилагат от органите, натоварени с произвеждането на изборите, а вместо тях непосредствено да се приложат чл. 10 и чл. 42 от Конституцията. И след като ИК е прилаган, съдържайки такива норми, в искането се прави изводът, че е налице ... незаконосъобразност на проведените избори. В становището на Института за модерна политика се поддържа, че в такава хипотеза Конституционният съд следва да се произнася ad hoc за противоконституционността на отделни разпоредби на ИК. Министерският съвет, министърът на регионалното развитие и благоустройството и новоизбраните президент и вицепрезидент поддържат, че оплакването е неоснователно.

Конституционният съд счита, че изложеното в искането разбиране е неприемливо, тъй като то не намира опора в Конституцията. Посочените норми на чл. 10 и чл. 42 от Конституцията са норми-принципи. Тяхното действие се опосредява чрез приемане на съответните изборни закони /в случая ИК/. Точно това казва и чл. 42, ал.2 от Конституцията - организацията и редът за провеждане на избори се определят със закон. Нормите на ИК представляват приложимо право, което е задължително за всички институции, органи, физически и юридически лица. Именно Конституцията (чл.86, ал.2) прогласява задължението за спазване на законите на страната.

Съдът отбелязва, че в началото на 2011 г. той е бил сезиран за обявяване противоконституционност на редица текстове от ИК и е обявил някои от тях за противоконституционни. Останалите текстове на ИК, без съдът да коментира тяхната целесъобразност и сполучлива ли е редакцията им, са действащо право към времето на провеждането на изборите и се прилагат: „на правото всеки се подчинява.“ Що се отнася до това, дали отделна законова норма противоречи на

Конституцията, правно-обвързващата преценка по действащото българско право принадлежи не на изборната администрация, а на Конституционния съд, упражнявайки след сезиране нормен контрол за съответствието на закон с Конституцията като самостоятелно производство / чл. 149, ал.1, т.2 и чл. 150, ал.2 от Конституцията/. А в настоящето дело предметът на производството не е нормен контрол, а проверка дали при организацията, гласоподаването и определянето на резултатите от току-що проведени избори е спазено изборното законодателство, както е посочено в определението от 24 ноември 2011г.

Що се отнася до норми на заварени „предконституционни“ закони, приети преди влизането на Конституцията в сила, те може да не бъдат приложени, ако правоприлагащият орган констатира противоречие с Конституцията: „Заварените закони се прилагат, ако не противоречат на Конституцията /§ 3, ал.1 от Конституцията, Решение на № 10 от 1994 г. по к.д. 4/1994 г. /. Изборният кодекс не е „заварен“ от Конституцията закон и правилото на § 3, ал.1 от Конституцията не се прилага за него.

7. По доводите относно участието на министъра на вътрешните работи.

В искането се твърди, че в противоречие с Конституцията е министърът на вътрешните работи да ползва платен годишен отпуск по време на предизборна кампания и по време на такъв отпуск да е ръководител на предизборния щаб на една политическа сила. Противоречието, според искането, произтича от факта, че в ресора на такъв министър е осигуряването на обществения ред и охраната на избирателните комисии и изборните секции, изборните книжа, вкл. бюлетините и техният превоз; а фактът, че този министър ползва платен годишен отпуск, не изключва организационното и методичното ръководство върху органите на МВР и така влиза в противоречие с принципа на правовата държава и политическия плурализъм.

Пред Конституционния съд е поставен въпрос за преценка на факт от предизборната кампания – дали той нарушава законността на проведени избори. В искането не се сочат конкретни обстоятелства – откога въпросният министър е в отпуск, какво представлява длъжността „ръководител на предизборен щаб“ на конкретна политическа партия и какви действия е извършвал министърът в отпуск.

В Конституцията политическият плурализъм /чл. 11, ал.1/ присъства като понятие с познато съдържание – принципно да има много участници във формирането и изразяването на политическата воля /чл. 11, ал.3/, съгласно условия и ред, установени със закон /Решение № 13 от 2010 г. по к.д. 12/2010; Решение № 6 от 2011 г. по к.д. 3/2011 г./. За съдържанието на принципи за правовата държава Конституционният съд има ясно произнасяне /Решение № 1 от 2005 по к.д. 8/2004 г./.

Правното положение на министрите се регулира от Конституцията и законите. Министрите са конституционни органи, чието правно положение

и правомощия са уредени в Конституцията. Член 110 на Конституцията предвижда, че министърът следва да отговаря на всички изисквания за избираемост, предвидени за народен представител /чл. 65, ал. 1/. Връзката с тези изисквания произтича от парламентарния характер на съвременната българска държава. С този характер са свързани и изискванията за *несъвместимост* на министерската длъжност: те са същите, които важат и за несъвместимостта на депутатския мандат – чл. 113, ал. 1 на Конституцията. Законодателството е пестеливо по отношение на несъвместимостите, в които може да попадне народен представител. Същото се отнася и за министрите; и въпреки, че за тях Конституцията допуска законодателят да въведе по-строги несъвместимости /чл. 113, ал. 2/, такива изрично посочени в закон несъвместимости са рядкост. Правното положение на министрите се вмества в категорията на „комплексните правоотношения” /Решение № 12 от 2010 г. по к.д. 15/2010 г./ - от избирането на министъра възниква публично конституционно правоотношение с трудовоправни елементи. Публичноправното е определящото за упражняването от министрите на трудовите им права. „Министрите имат всички права по трудово правоотношение, освен тези, които противоречат или са несъвместими с тяхното правно положение.”, гласи чл. 19а от ЗАдм. Тази разпоредба е от 1999 г. и оттогава е претърпяла няколко изменения по отношение на адресатите си, но длъжностите, явяващи се несъвместими с министърския пост, до днес не са получили идентификация.

В подкрепа на твърдяното нарушение, в искането се сочи чл. 104, ал.4 от ИК. Той предвижда, че министрите и други висши длъжностни лица не са длъжни да излизат в отпуск, ако се кандидатира на избори, каквото задължение имат другите кандидати, заемащи държавна служба /чл. 65, ал.2 Конституцията и чл. 104, ал.1 ИК/ и се прави изводът, че дори в отпуск, министърът си е министър със своите правомощия, в т.ч. и при провеждането на избори. По съдържанието на чл. 104, ал.4 ИК, но като текст в Закона за избиране на народни представители /отм./ Конституционният съд в своето Решение № 9 от 2001 г. по к.д. 9/2001 г. е дал задължително тълкуване на чл. 65, ал.2 от Конституцията: министрите *могат* да изпълняват функциите си и в случаите на регистрирането им като кандидати на избори. Това тълкуване обаче, се отнася само за хипотезата на министър-кандидат на изборите и не поставя пречка пред министри да ползват отпуск през време на предизборната кампания, като кандидати или без да са такива. Въпросът за това дали министър е упражнявал правото си на отпуск, а в същото време е бил председател на предизборен щаб, може да е предмет на специфичната политическа отговорност на министрите пред парламента, а чрез него – и пред народа, но не води до заключението, че проведените избори за президент и вицепрезидент са незаконни на това основание.

8. По доводите за удължаване на изборния ден.

В искането се поддържа, че Централната избирателна комисия неправомерно е удължила времетраенето на изборния ден, от което се прави извод за настъпили противозаконни последици - недействителност на гласовете, подадени в рамките на удължението и скъсяване на времетраенето на предизборната кампания преди втория тур – преценявани като „съществено опорочаване на изборите”. Поддържа се, че е налице нарушение на чл. 184 от ИК, както и на Конституцията – принципа за равно избирателно право /чл. 10/. Искането се подкрепя от Института за развитие на публичната среда. Институтът за модерна политика отчита „формалното нарушаване на буквата на ИК”, но смята, че обявеното удължаване на изборния ден не може да се оцени по начало като такова, което води до незаконност на изборите и отбелязва, че целта на удължаването – да се даде възможност на чакащите избиратели пред определени секции да упражнят правото си на глас – е легитимна. Министерският съвет и министърът на регионалното развитие и благоустройството не подкрепят искането в тази му част.

Фактът, че при произвеждането на първия тур на президентските избори ЦИК със свое Решение № 1331-ПВР/МИ 23.10.2011 г. е постановила „удължаване на изборния ден”, а с друго свое решение от същия ден – Решение № 1336-ПВР/МИ 23.10.2011 г. е обявила 21.00 часа за край на изборния ден в страната, е извън съмнение. Извън съмнение са и разпоредбите на чл. 184 от ИК за това, че избирателите гласуват до 19.00 ч., а ако тогава има чакащи пред секцията, те гласуват до 20.00 ч. Съдът държи да отбележи, че уредбата на чл. 184 е от корпуса на кодекса. Същият кодекс в Допълнителните си разпоредби съдържа изрична специална уредба /§ 5/ за случаите, когато едновременно се провеждат комбинирани избори, в т.ч. президентски и местни заедно. Самото присъствие на такава специална уредба в допълнителните разпоредби на ИК свидетелства недвусмислено, че разпоредбите от корпуса на кодекса регулират провеждането на един вид избори. Действително, съгласно споменатия § 5 от Допълнителните разпоредби на ИК относно комбинирания избори, ЦИК няма правомощие да удължи изборния ден /пропуск на законодателя е да остави такава хипотеза без изрична уредба/.

В становището си, представено по това дело, ЦИК посочва, че решението е било постановено при наличие на множество сигнали от цялата страна за това, че произвеждането на два избора на една и съща дата въпреки обособяването на две избирателни кабинки и предоставянето на две изборни урни в избирателните секции затруднява и забавя изборния процес, както и че пред множество секции в страната има струпване на избиратели, които желаят да гласуват, което не би могло да се извърши в рамките на установеното време. При това положение ЦИК, аргументирайки се с конституционно закрепеното право на глас, отчитайки правната природа на същото като субективно и неотменно право на гражданите да

179

избират държавни и местни органи и в кръга на правомощията си по чл. 26, ал. 1, т. 1 от ИК, е удължила изборния ден.

Конституционният съд приема изложеното разбиране, че въпросното удължаване на изборния ден е осъществено с цел да се даде възможност на чакащите избиратели да упражнят основното си политическо право по Конституцията - избирателното. Няма съмнение обаче, че е налице нарушение на конкретна законова разпоредба. Съдът заключава, че това нарушение не е от такъв характер, че да доведе до решаваща промяна на крайния изборен резултат.

По установените факти, тяхната преценка и изложените съображения, на основание чл. 149, ал. 1, т. 7 от Конституцията и чл. 14, ал. 4 от Закона за Конституционния съд, Конституционният съд

РЕШИ:

Отхвърля искането на 71 народни представители от 41-то Народно събрание за обявяване на избора на Росен Асенов Плевнелиев и Маргарита Стефанова Попова за президент и вицепрезидент на Република България, произведен на 23 и 30 октомври 2011 г., за незаконен.

Решението влиза в сила от постановяването му.

Председател:

Членове: