

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН съд

РЕШЕНИЕ № 1

София, 12 май 2009 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Румен Янков

Членове: Васил Гоцев

Людмил Нейков

Емилия Друмева

Владислав Славов

Евгени Танчев

Димитър Токушев

Благовест Пунев

Пламен Киров

Красен Стойчев

Снежана Начева

Георги Петканов

при участието на секретар-протоколиста Росица Симова разгледа в закрито заседание на 12 май 2009 г. конституционно дело № 5/2009 г., докладвано от съдията Васил Гоцев.

Делото е образувано на 30 април 2009 г. по искане на 70 народни представители от 40-то Народно събрание за установяване противоконституционността на:

- чл.6, ал.б от Закона за избиране на народни представители /ЗИНП/, /ДВ, бр.37/2001 г., с последно изменение в ДВ, бр.31 от 24 април 2009 г./, създадена с параграф 3, т.4 от Закона за изменение и допълнение на Закона за избиране на народни представители/ЗИДЗИНП/, /ДВ, бр.31 от 24 април 2009 г./,

- чл.39, ал.2 ЗИНП, създадена с параграф 23 , т.2 ЗИДЗИНП;

- чл.15, ал.2 и ал.3 ЗИНП, създадени с параграф 80 ЗИДЗИНП;

- както и на свързаните с тях текстове от ЗИНП.

В искането се твърди, че ал.6 на чл.6 от Закона за избиране на народни представители /ЗИНП/, противоречи на чл.11, ал.1 от Конституцията, тъй като с увеличаване изборната бариера на коалициите за участие в разпределението на действителните гласове на избирателите при парламентарни избори, се нарушава конституционният принцип на политическия плурализъм.

Според искателите създадената нова ал.2 към чл.39 в ЗИНП, с която се въвежда мажоритарна избирателна система в 31 одномандатни избирателни района, които съвпадат с многомандатните избирателни райони по пропорционалната система, се нарушава принципа на равното избирателно право - чл.10 от Конституцията. Според оспорената разпоредба различен брой избиратели във всеки един от одномандатните райони ще избират един мажоритарен кандидат.

Поддържа се също така, че разпоредбите на чл.115, ал.2 и ал.3 ЗИНП, противоречат на чл.11, чл.63 и чл.68, ал.2 от Конституцията, тъй като нарушават конституционния принцип на равнопоставеност и политически плурализъм и установения с Конституцията брой на народни представители

Заедно с това се иска установяване на противоконституционността на свързаните с чл.6, ал.6, чл.39, ал.2 и чл.115, ал.2 и ал.3 разпоредби от Закона за избиране на народни представители.

С определение от 7 май 2009 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество.

Като заинтересувани страни по делото са конституирани Народното събрание, Министерският съвет и Гражданска инициатива за свободни и демократични избори /ГИЗДИ/.

Конституираните като заинтересувани страни не са дали становища.

За да се произнесе Конституционният съд взе предвид следното:

1. По чл.б.алб ЗИНП.

С изменената ал. 6 на чл.6, ЗИНП по отношение на коалициите се въвежда ограничение, при което право на участие при разпределението на мандатите на национално ниво, по пропорционалната избирателна листа в многомандатните избирателни райони, да имат само получилите не по-малко от осем на сто от действителните гласове в страната и в чужбина. Според същата разпоредба партиите имат такова право на участие, когато са получили не по-малко от четири на сто от гласовете. Съгласно чл.10 от Конституцията, изборите се провеждат въз основа на равно избирателно право. Равенството в избирателното право е един от съществените елементи на конституционния принцип, че цялата държавна власт, която произтича от народа, се осъществява от него чрез органите, предвидени в Конституцията /чл.1, ал. 1/.

Равенството в избирателното право изисква всеки избирател да има равни права при упражняване правото си на избор за Народно събрание. Това означава всеки избирател да има равни права при отчитане на гласа му за резултатите от изборите. Същото се отнася и за всеки избираем. Недопустимо е с оглед конституционното изискване за равенство в избирателното право условията за избор на един кандидат да бъдат различни от условията за избор на друг.

С въведената по-висока бариера при избора на кандидат от коалиция в сравнение с бариерата на кандидат, който се явява чрез избирателна бюлетина на една отделна партия, законът установява именно такова различие. При създаденото завишено изискване за коалициите, гласът на един избирател се подлага на по-строги правила от гласа на друг. Изборът предполага изявено предпочитание на отделния гражданин. При пропорционалната система то е свързано, както с индивидуалните качества на кандидата, така и с преценката какво управление може да осъществява партията, която го предлага. Участието в изборите на отделни партии и коалиции дава възможност на избирателя да гласува за тази листа, за която

смята, че кандидатите в нея отговарят повече на неговите убеждения. От тук недопустимо е пред този, който би предпочел едно определено коалиционно управление да се поставят по-високи изисквания, за да бъде го осъществено, отколкото са изискванията пред предпочелия управлението на една партия. Равенството в правото на избор очевидно е нарушено. Законодателят е създал пречки за коалиционно мнозинство, а от тук и за коалиционно управление. С това, той е нарушил не само изискването за равно избирателно право на чл.10 от Конституцията, но и принципът въведен с чл. 11, ал.1 от нея, според който политическият живот в Република България се основава на политически плюрализъм.

Вярно е, че всяко ограничение за право на участие на една партия или коалиция при разпределяне на мандатите на национално ниво по пропорционалната система в многомандатните избирателни райони, свързано с получен определен процент от действителните гласове, в известна степен ограничава партиите и коалициите. Ограничението обаче е толкова по-голямо, колкото по висока е поставената от закона бариера. До сега изискването е било едно и също - да са получени не по-малко от 4 на сто от гласовете на избирателите. Този процент в практиката от изминалите 19 години сочи един приемлив баланс за представителството на гражданите в Народното събрание. Практиката показва, че той е достатъчна пречка поради многобройност на партии и коалиции то да се превърне в неработещ орган. Няма основание процентът да бъде увеличен и то само за коалициите, при което несъмнено се засяга чувствително политическия плюрализъм.

От това следва, че ал.6, на чл.6 е противоконституционна.

2. По чл.39, ал.2 ЗИНП.

С изменението на чл.6, ал.1 ЗИНП се предвижда изборите да се проведат по смесена система. Създадената нова ал.2 на същата разпоредба постановява, че тридесет и един народни представители се избират по

мажоритарна система в едномандатни изборителни райони. Останалите двеста и девет народни представители се избират по пропорционална система в многомандатни изборителни райони /чл.6, нова ал.3/.

Конституционният съд не можа да образува мнозинство от седем души /чл.151, ал.1 от Конституцията/, в полза или против конституционосъобразността на разпоредбата. По тази причина искането се отхвърля.

Конституционните съдии Румен Янков, Васил Гоцев, Людмил Нейков, Емилия Друмева, Владислав Славов и Благовест Пунев приемат, че разпоредбата е противоконституционна.

Според тях:

Съвпадането на 31-те едномандатни изборителни райони /чл.39, ал.2 ЗИМП/, с 31-те многомандатни изборителни райони при пропорционалната изборителна система /чл.39, ал.1 ЗИМП/, нарушава принципа за равно изборително право /чл.10 от Конституцията/

Справката с броя на изборителите по изборителни райони от парламентарните избори през 2005 г./Бюлетин за резултатите от изборите произведени на 25 юни 2005 г. - издание на Централна изборителна комисия за избор на народни представители/, показва изключително разнообразие за всеки един от тях. Така например в 2-ри многомандатен изборителен район /МИР/ - Бургас броя на изборителите по първоначалните изборителни списъци е бил 297 129, в 3-ти МИР - Варна 397 299, в 23-ти МИР - София 362 994, в 24-ти МИР - София 333 428, в 25-ти МИР - София 350 433, в 5-ти МИР - Видин 109 274, в 7-ми МИР - Габрово 121 332. Такова значително различие в броя на изборителите има в повечето изборителни райони.

За да отговори на принципа за равно изборително право /чл.10 от Конституцията/, броят на мандатите в многомандатните райони е съобразен с тяхната големина. По този начин е осъществено едно

относително равенство в броя на гласувалите за един народен представител.

Основно начало при мажоритарната система при едномандатните райони е да съществува също така относително равенство в броя на гласувалите за един народен представител.

Отнесен към броя гласоподавателите, които гласуват за един народен представител конституционното изискване за равно избирателно право означава приблизително равенство, както в броя на гласовете, за да се избере един народен представител, така и в броя на гласоподавателите, с които е избран народния представител. „Създаването на относително равни избирателни райони е елементарно изискване за всяка демократична избирателна система" /Ст.Стойчев, Конституционно право на РБ, част I, С.1998, стр.330/. „Избирателното равноправие се нарушава и чрез създаване на неравни по брой на жителите едномандатни избирателни райони" /пак там, стр.33 1/. Доктрината в това отношение е последователна.

Действащата българска Конституцията подобно на повечето конституции по света не предписва определен вид изборна система. Заложеният в нея принцип за равно избирателно право /чл. 10/ има развитие в различните изборни закони. В историята на модерна България е имало и мажоритарни, и пропорционални, и смесени системи със своите специфики. Мажоритарният избор е най-простият; затова е най-старият вкл. и в българската история. Как се проявява конституционният принцип за равното избирателно право при мажоритарния избор ? Проявява се в предизборната кампания и общите законови правила, но за мажоритарния избор в едномандатни райони особено важно значение има еднаквата численост /с допустими отклонения/ на населението в отделните райони ; в техните граници протича състезанието за един единствен мандат. Трябва да има гаранции за честно състезание във всеки един от тези райони ; равните по численост на население едномандатни райони са изначално заложена такава гаранция, те са материално конституционно право и

азбука на мажоритарния избор. Когато обаче, в закон предварително е заложено обективно неравенство в пъти, без да е налице форсмажорна причина за това, тогава има нарушение на конституционния принцип за равното избирателно право. Не става дума дали неравенството се проявява на входа, или изхода на изборния процес, важното е ако се засяга равното избирателно право при превръщането на гласовете в мандати, което е сърцевината на демократичния избор.

Атакуваната нова ал.2 на чл.39 ЗИНП очевидно не отговаря на тези конституционни изисквания. Както се вижда от справката по-горе един мажоритарно избран народен представител, ще се избира например от 397 299 избиратели в 3-ти Варненски избирателен район, а избраният в 5-ти Видински избирателен район само от 109 274 избиратели.

В закона за избиране на Велико Народно събрание ДВ, бр.29/1990 г., се съдържа разпоредба /чл.17, ал.1/, според която мажоритарното избиране в едномандатни райони изисква те да са с равен броя население. Заслужава да се отбележи, че при новата редакцията на чл.4 ЗИНП е отпаднала ал.2 на стария текст, според която „гласът на всеки избирател е равен на гласа на всеки друг избирател“.

Към казаното следва да се отбележи, че съществува неравенство в избирателното право и по отношение гласуващите в чужбина. Съгласно изменения чл.74, ал.12 ЗИНП в чужбина се гласува „само с бюлетина за кандидатски листи на партии или коалиции“. Гласуване за мажоритарен кандидат не е предвидено. Извън всяко съмнение създаването на два режима за право на гласуване на българските граждани, които живеят в страната и в чужбина нарушава равното избирателно право.

Въведената смесена система от новата ал.2 на чл.6 с 31 народни представители избрани в неравни по численост на населението на избирателни райони, съвпадащи с по начало неравните многомандатни райони не може да функционира без да наруши конституционния принцип на равно избирателно право въздигнат от чл.10 от Конституцията.

Същите съдии смятат, че с разпоредбата на чл.39, ал.2 ЗИНП са в логическо единство и редица други от ЗИНП, в редакцията им след измененията в ДВ, бр.31/2009 г. и не биха могли да функционират отделно от нея. Въпреки тези разпоредби сами по себе си да не противоречат на Конституцията /Решение № 4/2004 г. по к.д. 4/2004 г., обн. ДВ, бр.93/2004г./, те също би следвало да се обявят за противоконституционни, ако бе обявена за противоконституционна разпоредбата на чл.39, ал.2.

Според съдиите Евгени Танчев, Димитър Токушев, Пламен Киров, Красен Стойчев, Снежана Начева и Георги Петканов чл.39, ал.2 ЗИНП не е противоконституционна.

Съображенията им са:

Конституцията на Република България в чл.63 определя броя на депутатите в Народното събрание като постановява, че то се състои от 240 народни представители. Основният закон фиксира точно мандатите в националната представителна институция и не въвежда обща норма на представителство. Следователно независимо от промените в броя на избирателите, броя на народните представители остава постоянна величина. Това налага необходимостта при провеждането на всеки нов парламентарен избор 240-те мандата да бъдат разпределяни по избирателни райони по начин, който да гарантира прилагането на принципа на равното избирателно право, провъзгласен в чл.10 от Конституцията на Република България. Спазването на посоченият принцип предполага, че за всички избирателни райони съотношението между броя на населението и броя на мандатите, които района разпределя, трябва да бъде константна величина. Конкретно това означава, че ако един избирателен район има два пъти повече население от друг, то той трябва да разпределя два пъти повече мандати. Разбира се, това е само едно от изискванията на принципа на равното избирателно право, а именно равната норма на представителство, която поначало гарантира равната тежест на гласовете на избирателите.

С измененията в Закона за избиране на народни представители в чл. 6, ал. 1 се въвежда смесена избирателна система като част от народните представители /31 мандата/ се избират чрез мажоритарното правило на относителното мнозинство, а останалите народни представители /209 мандата/ се определят по пропорционалната формула на "Хеър - Ниймайер". Новата смесена система заменя пропорционалната система за избиране на народни представители въведена в България през 1991 год. За целта с измененията в чл. 39 от Закона за избиране на народни представители територията на страната се разпределя на 31 едномандатни избирателни района за избор по мажоритарния принцип и 31 многомандатни избирателни района за избор по пропорционалния принцип. В ал. 2 на чл. 39 ЗИМП, изрично се постановява, че границите на едномандатните по мажоритарната система и многомандатните по пропорционалната система избирателни райони съвпадат. Оттук следва, че законодателят въвежда интегрирани избирателни райони във всеки от които по един народен представител се избира с относително мнозинство от гласовете на избирателите, предоставени им за гласуване за мажоритарен кандидат, а останалите народни представители в района се избират по пропорционален принцип от подадените гласове на избирателите, предоставени им за гласуване за партийни листи.

Така структурираните избирателни райони сами по себе си не нарушават изискването за равна норма на представителство, поради което не би се стигнало до различна тежест на гласовете на избирателите. Извършването на едно първоначално разпределение на 240-те мандата между 31 избирателни района пропорционално на броя на населението в отделните райони гарантира равна норма на представителство се вписва в изискванията на принципа на равното избирателно право. Разпределените за всеки избирателен район мандати се разделят по начин, при който един от тях се излъчва мажоритарно с относително мнозинство от гласовете на избирателите, подадени за мажоритарните кандидати а останалите се

излъчват пропорционално съгласно метода "Хеър - Ниймайер" на базата на гласовете на избирателите, подадени за кандидатските листи на партиите и коалициите в избирателния район. Подобен подход на законодателя се вписва в конституционните принципи гарантиращи свободни, плуралистични и демократични избори, както това е предвидено в чл.10 от Конституцията на Република България, който отразява световните стандарти и европейското конституционно наследство. Разпределението на мандатите по избирателни райони от ЦИК, съобразено с изложеното по-горе правило гарантира равната тежест на гласовете и отговаря на изискванията на принципа на равното избирателно право.

Конституцията на Република България, както и повечето конституции на държавите в Европейския съюз и в Европа, не определят типа на избирателната система като предоставя това на законодателната власт в лицето на парламента. Поради това Конституционният съд не може да ревизира политически изразената воля на Народното събрание в този изменителен закон, който въвежда наред с пропорционалното и мажоритарно начало.

Поради изложеното не са противоконституционни и разпоредбите от закона, които се намират в логическо единство с тях, доколкото уреждат мажоритарното начало в изборите.

В подкрепа на тези мотиви конституционният съдия Снежана Начева поддържа и следните допълнителни съображения:

1. Съдът беше сезиран, да се произнесе относно конституционносъобразността, освен на конкретно посочени разпоредби, така и на „свързаните с тях текстове от ЗИМП". Сезирането не може да се разширява по толкова неопределен начин, тъй като Конституционният съд винаги може и трябва да се произнесе единствено в неговите конкретно определени рамки. Отчитайки значението на фактора време при произнасянето си в този случай, КС подцени въпросният момент и не даде възможност на искателя да конкретизира искането си в тази част.

Въпросът може ли, кога, при какви условия, самият Конституционен съд да обяви за противоконституционни разпоредби, логично свързани с обявена за противоконституционна разпоредба, е различен и поради това има и различен отговор.

2. Съдът не може да черпи мотиви за противоконституционност от основния закон относно типа и вида на законоустановената избирателна система, тъй като такива отсъстват в него. Но той може на конституционно основание, да констатира изискване за еднакъв статус на всичките 240 народни представители, независимо по кой принцип в рамките на една избирателна система, включително и механично съчетаваща пропорционалния и мажоритарния такъв, са избрани те. На това основание противоконституционност на разпоредби може да бъде прогласено.

Точно този момент, свързан с предходната аргументация, не можа да бъде отчетен от съда по начин, който му дава възможност да се произнесе като колективен, колегиален орган с изискуемото от Конституцията мнозинство. Той не можа да се обедини около виждането да обяви за противоконституционна онази част от разпоредбите, с които се нарушава Конституцията, като едновременно с това зачете конституционносъобразността на самото въвеждане на мажоритарност в избирателната система.

С механичното обявяване на всички текстове, в които присъства думата „мажоритарен" и нейните производни, за противоконституционни, съдът би могъл да надхвърли в този случай собствената си компетентност, фактически ограничавайки компетентността на парламента, което е конституционно недопустимо.

3. По чл.115, ал.2 и ал.3 ЗИНИ.

Конституционният съд приема, че разпоредбата не противоречи на Конституцията.

Заместването на мажоритарно избрани народни представители с такива от пропорционалните листи на партиите и коалициите не противоречи на разпоредбите на Конституцията, тъй като те са избрани от едни и същи избиратели в интегриран изборителен район и представляват едни и същи политически сили, поради което вота на избирателите не се подменя. Изчерпването на кандидатите от пропорционалните листи би могло да доведе до свободни парламентарни мандати, които да останат незаети до края на мандата на Народното събрание, но това положение не може да бъде избегнато, доколкото при пропорционалната изборителна система не могат да се провеждат частични избори в отделни изборителни райони.

Оспорената алинея 3 на чл. 115 от ЗИИП урежда хипотеза от пропорционалната изборна система - в случай, че предсрочно се овакантява парламентарен мандат, а кандидатската листа, от която е бил избран досегашният титуляр на мандата, е изчерпана, тогава мандатът остава незает до края на срока, за който е избрано Народното събрание. Според проекта за решение тази разпоредба нарушава Конституцията, защото допуска Народното събрание да работи не с 240 народни представители, както е фиксирано в Конституцията /чл. 63/, а с 239.

Конституцията по принцип предвижда предсрочно прекратяване на отделни мандати на народни представители и съдържа изчерпателно изброяване на основанията за това. При настъпването на което и да е от тях броят на народните представители в конкретен момент ще намалее с 1 и ще спадне под 240 до запълването на мандата или ако листата е изчерпана - до приключване срока, за който е избрано Народното събрание. До такъв резултат може да се стигне и при овакантяване на мажоритарно зает мандат в последните 6 месеца от легислатурата, през който период ЗИИП забранява да се насрочват частични избори - чл. 115а, ал. 2, която разпоредба въобще не се оспорва.

Налага се изводът, че в различните заложи в Конституцията и закона хипотези временното функциониране на Народното събрание при наличие на незаети индивидуални мандати не е противоконституционно. Това е така, защото самата Конституция предвидливо в нито една своя конструкция не изисква мнозинство повече от половината или 2/3 и т.н. от „240 народни представители“, а изисква повече от половината „от всички народни представители“ /чл. 89, ал.1, чл. 101, ал.2/, т.е. от всички, които в момента имат качеството народен представител. Следователно чл. 115, ал.3 от ЗИНП не противоречи на Конституцията.

Предвид горното и на основание чл. 149, ал.1, т.2 от Конституцията Конституционният съд

Р Е Ш И :

1. Обявява за противоконституционен:

- Член 6, ал.6 от Закона за избиране на народни представители /ЗИНП/, /ДВ, бр.37/2001 г., с последно изменение в ДВ, бр.31 от 24 април 2009 г./, създадена с параграф 3, т.4 от Закона за изменение и допълнение на Закона за избиране на народни представители/ЗИДЗИНП/, /ДВ, бр.31 от 24 април 2009 г./, относно думите „получилите не по-малко от осем на сто от действителните гласове в страната и чужбина“, с които се въвежда осем процента национална изборна бариера за коалициите.

2. Отхвърля искането за обявяване противоконституционността на:

- Член 39, ал.2 ЗИНП, създадена с параграф 23 , т.2 ЗИДЗИНП.

- Член 115, ал.2 и ал.3 ЗИНП, създадени с параграф 80 ЗИДЗИНП.

- Разпоредбите от Закона за избиране на народни представители в редакцията им след Закона за изменение и

допълнение на Закона за избиране на народни представители /ДВ,
бр.31/2009 г./, които представляват логическо единство с чл.39, ал.2
ЗИНП и с чл.115, ал.2 и ал.3 ЗИНП.

Председател:

Руйен ЙАНКОВ