



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 5

София, 9 юли 2013 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Димитър Токушев

Членове:

Благовест Пунев

Кети Маркова

Пламен Киров

Георги Ангелов

Красен Стойчев

Борис Велчев

Цанка Цанкова

Анастас Анастасов

Стефка Стоева

Гроздан Илиев

Румен Ненков

при участието на секретар-протоколита Снежана Петрова разгледа в закрито заседание на 9 юли 2013 г. конституционно дело № 13/2013 г., докладвано от съдията Димитър Токушев.

Делото е образувано на 23.05.2013 г. по искане на 96 народни представители от 42-то Народно събрание за обявяване изцяло за незаконни изборите за народни представители за 42-ро Народно събрание, произведени на 12 май 2013 г. В искането се съдържат оплаквания за допуснати съществени нарушения на Конституцията и Изборния кодекс/ИК/ в предизборния и изборния ден, които се конкретизират в извършване на следното: недопустима агитация в деня за размисъл и в деня на изборите; участие на социологически агенции в публичната част на кампанията, трайното им обвързване с определена политическа сила - участник в изборите и изнасяне от тези агенции на данни, които са довели

до промяна на общественно-политическите нагласи за гласуване; гласуване в чужбина, извършено в противоречие с правилата на Изборния кодекс; неспазване на изискванията на чл. 26, ал. 1, т. 226 ИК и купуване на гласове в изборния процес в редица райони и избирателни секции.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 7 от Конституцията.

С определение от 29. 05. 2013 г. делото е допуснато за разглеждане по същество. Като заинтересовани страни са конституирани Народното събрание, президентът на Република България, Министерският съвет, министърът на вътрешните работи, министърът на външните работи, министърът на правосъдието, министърът на регионалното развитие и благоустройството, Върховният административен съд, главният прокурор, омбудсманът, Централната избирателна комисия, Фондация „Прозрачност без граници“, Гражданска инициатива за свободни и демократични избори, Националната асоциация „Българско сдружение за честни избори и граждански права“, Фондация „Младежка толерантност“ Институт за социална интеграция, Институт за развитие на публичната среда и Българският хелзинкски комитет.

Постъпили са становища от част от конституираните заинтересовани страни.

Министърът на вътрешните работи взема отношение по организацията и провеждането на изборите за народни представители извън страната. Според него е неоснователно искането за обявяване на незаконност на избора на народни представители въз основа на резултатите от гласуването в чужбина.

Главният прокурор също намира искането за неоснователно. Според него направените съждения от вносителите на искането почиват върху обективно неизмерими величини или твърдени закононарушения, чийто ефект върху упражняването на активното избирателно право е неустановим по достатъчно надежден начин. Главният прокурор счита другите твърдения за извършени нарушения за неоснователни с оглед на

искането за обявяване изцяло за незаконен избора за народни представители в 42-то Народно събрание.

В становището на фондация „Младежка толерантност” се оспорва допустимостта на искането и се излагат доводи за неговата неоснователност, като се препоръчва то да бъде отхвърлено.

В становището на Българското сдружение за честни избори и граждански права се поддържа, че е нарушено Решение на Конституционния съд № 4 от 1997 г. по к. д. № 29/1996 г., както и че са извършени нарушения, свързани с агитация в деня за размисъл и в изборния ден.

Гражданската инициатива за свободни и демократични избори намира, че не е извършвана незаконна агитация по смисъла на ИК в деня за размисъл и в изборния ден. Подчертава се, че обществените политически нагласи за гласуване се влияят и формират не основно от социологическите данни, а от събитията на обществения ни живот и поведението на политиците.

В становището на Асоциация „Прозрачност без граници” не се застъпва конкретна позиция по искането, а само са приложени предварителни данни от извършено наблюдение на изборите за 42-рото Народно събрание.

Постъпило е и допълнително становище от вносителите на искането в които се поддържа разбирането, че „в деня за размисъл и в изборния ден е извършено нещо повече от нарушение на Изборния кодекс” и е налице директно нарушение на нормите на основния закон, чрез внушения за „държавен преврат”, „отлагане на изборите”, „свикване на консултативния съвет за национална сигурност”, които директно въздействат по негативен начин върху свободното формиране на политическата воля на гражданите.

За да се произнесе Конституционният съд взе предвид следното: Съдът счита, че правомощието му по чл. 149, ал. 1, т. 7 от Конституцията обхваща преценката за законността на избора както на отделен народен

представител, така и на група народни представители, включително и на всички 240 народни представители, обявени за избрани с решение на Централната изборителна комисия. В случаите, когато народните представители се излъчват на основата на пропорционална изборителна система, преценката за законността на избора им може да се отнася и до поименно неопределени, но определяеми мандати на народни представители, съобразно методиката на Централната изборителна комисия/ЦИК/ за определяне на изборния резултат.

Постановяването на решение за незаконност на изборите от Конституционния съд е най-тежката възможна последица, причинена от множество пороци в изборния процес. Незаконността на изборите може да бъде обусловена само от нарушения с особено съществен характер, когато Конституционният съд констатира, че изборният процес е протекъл в нарушение на основополагащите демократични конституционни принципи, относими към изборителното право/общо, равно и пряко изборително право с тайно гласуване – чл. 10 от Конституцията/, които са в такава степен тежки и повсеместни, че опорочават изцяло изборния процес и общия резултат от изборите, поради което съдът на основание чл. 149, ал. 1, т. 7 във връзка с чл. 66 от Конституцията може да обяви изцяло избора на народни представители за незаконен. Такова разбиране намира опора и в Кодекса на добрите практики по изборни въпроси/КДПВ/ на Европейската комисия за демокрация чрез право(Венецианската комисия) към Съвета на Европа. В параграф II, т. 3, б. „с” от Кодекса изрично се подчертава, че органът, пред който се оспорват изборите трябва да има правото да ги анулира, когато „нередностите са повлияли на изхода от тях.” В тези случаи трябва да е възможно обявяването за недействителен на целия резултат от изборите.

Според Конституционния съд, до подобен резултат би се стигнало например когато не са разкрити изборителни секции, когато достъпът на изборителите до секциите е бил ограничаван, когато не са били взети

мерки за запазване на тайната на вота, когато бъде извършена подмяна на бюлетини или на избирателните списъци в деня на изборите, ограничаващо избирателите в правото им да гласуват, когато е упражнена тежка форма на принуда, която да застави избирателите да не гласуват или да гласуват против волята им.

На основата на изложеното Конституционният съд намира, че за да бъдат изцяло обявени за незаконни изборите за народни представители /чл. 66 от Конституцията/ следва да са налице две предпоставки – съществени нарушения на изборния процес, относими към конституционните принципи, залегнали в чл. 10 от Конституцията и тежестта на нарушенията да е от такова естество, което да води до невъзможност да се установи действителната воля на избирателите.

На плоскостта на тези критерии трябва да се преценяват твърдените в искането на народните представители нарушения и оттам – законността на оспорените избори.

В първия пункт посочени от вносителите на искането нарушения се отнасят до действия, свързани със „свободното формиране и изразяване на политическата воля на гражданите“. Изтъква се, че в деня за размисъл са направени „недопустими и безпрецедентни внушения за „държавен преврат“, „манипулации на изборите“ и „искания за тяхното отлагане“. Народните представители поддържат, че понятието „предизборна агитация“ по смисъла на чл. 133, ал. 6 ИК е по-широко от легалното определение за „агитация“ в допълнителните разпоредби на ИК и включва и негативната агитация срещу политическия опонент.

В искането се твърди, че излъчваните предавания от частна телевизия са съдържали внушения, които приписват на Политическа партия „Граждани за европейско развитие на България“ /ПП ГЕРБ/ авторството на „твърдяно подготвяно престъпление чрез подмяна или добавяне на 350 000 бюлетини“. Тези внушения са били използвани от политическите опоненти на ПП ГЕРБ, които са направили въз основа на

тях политически изявления и то на фона на рекламни пана, съдържащи имената на представляваните от тях и участващи в изборите партии. Единствено въз основа на прессъобщение от прокуратурата за образувано досъдебно производство срещу неизвестен извършител широк кръг медии са разпространили негативна информация относно „физически и юридически лица“.

Описани са и конкретни нарушения на правилата за агитация, посочени в Решение № 2620 – НС на ЦИК от 12 май 2013 г. и Решение № 2607 – НС на ЦИК от 12 май 2013 г.

Пак там се твърди, че на свой ред, всички електронни и печатни медии са отразили посочените факти в самия ден на изборите, което е разширило внушенията до неопределен брой избиратели на територията на цялата страна и извън нея. Това обстоятелство според вносителите на искането е довело до отлив в избирателната активност като близо половината от българските избиратели не са успели да упражнят по един нормален и спокоен начин основното си право да гласуват.

В подкрепа на тези твърдения вносителите представят две решения на ЦИК, които установяват нарушения за забраната за предизборна агитация. Приложени са разпечатки от електронни сайтове и копия от публикации в печатни медии, които отразяват действията на ДАНС и прокуратурата в гр. Костинброд. В приложените общо 11 диска със записи на телевизионни предавания, се съдържат информации по случая с печатница „Мултипринт“ в гр. Костинброд, изявления на политически лидери, включително и на пресконференции, както и две журналистически разследвания за купуване на гласове. Представени са данни от паралелни преброявания на две социологически агенции, проведени на 12 май 2013 г., копия от протоколи на секционни избирателни комисии в изборните секции в Република Турция, копие от интернет страницата на ЦИК за създаване на регистър на жалбите, документи, относими към предаването на избирателните списъци в 37-ма СИК – София и копие от решението на

ЦИК с което се обявяват избраните народни представители в 42-то Народно събрание.

За преценката на законността на изборите по смисъла на чл. 66 от Конституцията с оглед на твърденията за незаконна агитация, Конституционният съд се ръководи от § 1, т. 21 от Допълнителните разпоредби на ИК. Доколкото по смисъла на ИК агитацията е дефинирана като „призив за подкрепа на определено лице, партия или коалиция”, както и че „наименованието и символите на партия и коалиция от партии, поставени върху предмети, в които не се съдържа призив за подкрепа, не се смятат за агитация по смисъла на този кодекс”, съдът намира, че част от твърденията на народните представители за незаконна агитация в деня за размисъл не намират опора в ИК. Конституционният съд не би могъл да възприеме друго, по-широко съдържание на понятието „агитация” и е обвързан с волята на законодателя, намерила израз в легалното определение на § 1, т. 21 от Допълнителните разпоредби на ИК. При разглеждане на настоящото дело съдът преценява законността на изборите, поради което той е длъжен да приложи текстовете на ИК в смисъла, който законодателят е вложил в тях. Разширително тълкуване на понятието „агитация”, както това се предлага от вносителите на искането е недопустимо.

Опитът на вносителите в допълнителното становище да аргументират, че всъщност не се касае за нарушения на Изборния кодекс, а до „директно нарушение на нормите на основния закон”, т.е. на Конституцията, извършено чрез „внушения” не може да промени задължението на Конституционния съд да преценява законността на изборите на основата на правилата, очертани в ИК. Освен това, разпоредбата на чл. 133, ал. 6 ИК не ограничава обсъждането на актуални събития и правото на обществото да получи информация, която го засяга непосредствено, дори и в деня за размисъл или в изборния ден.

В случаите, в които ЦИК е констатирала нарушения на чл. 133, ал. 6 ИК, нарушителите са били санкционирани. Нарушението на забраната за агитация по смисъла на § 1, т. 21 от ИК е административно нарушение. Действително, в деня за размисъл различни твърдения са били мултиплицирани от всички медии и това е дало основание на редица представители на политически сили да се възползват от създалата се обстановка за собствените си изборни цели. Ако поведението на отделни медии или представители на политически сили е съставлявало неправомерна агитация в деня за размисъл, то тези действия е следвало да бъдат установени и санкционирани от ЦИК по реда, предвиден в ИК. По делото са приложени доказателства, от които е видно, че ЦИК е установила административни нарушения и е образувала административнонаказателни производства, по които се е произнесла с решение № 2607-НС от 12 май 2013 г. и с Решение № 2620-НС от 12 май 2013 г. С първото решение, ЦИК е установила нарушение на доставчика на медийна услуга TV 7 ЕАД, изразяващо се в повторение на вече излъчено интервю с председател на политическа партия, участваща в изборите и е възложила на председателя си да състави акт за установяване на административно нарушение. С второто решение, ЦИК е установила, че в интернет страниците на три политически партии, участвали в изборите се съдържат материали, които могат да бъдат определени като предизборна агитация в деня на изборите и е указала на тези партии да ги свалят от интернет страниците.

В други случаи, видно от доказателствата по делото, ЦИК е разгледала жалби за непозволена предизборна агитация в деня за размисъл и не е установила нарушения на ИК с оглед на дефиницията на понятието „агитация“. Така например, в Решение № 2614-НС от 12 май 2013 година, ЦИК е обсъдила отразяването на информации, свързани с акция на прокуратурата и ДАНС в печатница „Мултипринт“ в гр. Костинброд. Тъй като излъчените предавания не са съдържали агитация по смисъла на ИК и

с оглед на принципа за законоустановеност на административните нарушения, ЦИК е приела, че излъчването на тези предавания не съставлява нарушение на ИК.

Съдът намира, че не съществува обективен критерий, по който да се прецени, дали и как едно нарушение на правилата за агитация в деня за размисъл и последиците от него се е отразило на изборния резултат. По никакъв начин не може да се установи дали твърдените в искането нарушения са се отразили върху избирателната активност, дали са я насърчили или ограничили. Причинната връзка между едно или друго действие на участниците в изборния процес, свързано с агитация, и крайния резултат от изборите не може да бъде установена с правни средства, резултатът от които да бъде използван за доказване пред Конституционния съд. Няма как да се установи, дали изборният резултат би бил различен при отсъствието на твърдените в искането нарушения. Както Конституционният съд вече е имал повод да заключи в Решение № 4 от 1997 г. по к. д. № 29/1996 г., „за да бъде изразена волята на избирателя, необходимо е той в чисто психологичен, субективен план да формира свободно своята воля – да е взел решение за себе си за кого да гласува”. В същото решение съдът е подчертал, че за решението на избирателя за кого да гласува „на първо място по значение са мисловните процеси и емоционални изживявания”. Мисловни и емоционални състояния сами по себе си не могат да се установяват с правни средства в изборния процес, за който правно значение има единствено крайният резултат от гласуването.

Твърденията на народните представители, че отразените в първия пункт на искането действия чувствително са намалили избирателната активност, не могат да бъдат обективно оценени от Конституционния съд. Прогнозите за избирателната активност в изборите за 42-то Народно събрание се различават в съответните изследвания на регистрираните в ЦИК седем социологически агенции, публикувани преди изборите. Така например изследване, проведено в периода 7-8 май 2013 г. на „Алфа

рисърч” сочи прогнозна избирателна активност от 54%; изследване на BBSS „Галъп” от периода 23 април – 01 май 2013 г.- 50, 58 %; изследване на НЦИОМ от периода 7-8 май 2013 г. – 55%; изследване на „Медиана” от периода 6-8 май 2013 г. – 47, 69%; изследване на „Афис” от периода 26 март- 3 май 2013 г. – 69%; изследване на МБМД от 29 април 2013 г. – 57, 8% и изследване на „Сова Харис” от 2 април 2013 г. – 59%. Не съществува възможност Конституционният съд да приеме за достоверни едни прогнози, а да отхвърли други.

Обстоятелството, че прокуратурата е издала кратко съобщение до медиите и обществото, не може да се тълкува като участие в изборния процес или като нарушение на забраната за агитация. Прокуратурата е длъжна да изпълнява своите служебни задължения без да се съобразява с изборния процес, който по своята същност е политически. Общественият интерес е принудил прокуратурата да излезе с изявление, направено няколко часа след първоначалните съобщения на медиите за намерените бюлетини в печатницата в гр. Костинброд и основано на събраните до този момент доказателства по делото. Съдът е на становище, че без това изявление, обществените настроения са могли да ескалират в посока на недоверие към някои държавни институции и в честността на изборния процес като цяло. Всъщност, реакцията на прокуратурата внася значително успокоение в обществото и показва, че ситуацията няма извънреден характер, защото компетентните органи изпълняват конституционните и законовите си задължения.

Разбирането на вносителите на искането, че нарушението на забраната за агитация в деня за размисъл не води само до административнонаказателна отговорност на извършителите, а води до обявяването на целия изборен резултат за незаконен /чл. 66 от Конституцията/, на практика означава че в Република България никога няма да има законосъобразно произведени избори, ако който и да е от

участниците в изборния процес или някоя медия нарушат закона в деня за размисъл.

Във втория пункт на искането се прави извод, че са били налице манипулирани социологически данни в полза на отделни политически сили, които целенасочено са били използвани за внушения върху избирателите в медиен план. Конституционният съд приема, че няма да обсъжда нито извода, нито твърденията, на които се основава, поради посоченото от самите вносители, че този въпрос не е „законов – имайки предвид спазването на Конституцията и Изборния кодекс”/страница 13 от искането/.

Третият пункт от искането се основава на твърдения за нарушения при гласуването в чужбина. Поддържа се, че има заявления за гласуване в чужбина, които са подадени от лица без избирателни права, има случаи на подаване на такива заявления в нарушение на приетите от ЦИК правила, наличие на нелегитимен състав на една секционна избирателна комисия, пороци при оформянето на протоколи в десет секционни избирателни комисии, наличие на голям брой дописани избиратели в избирателните списъци, основно в секции, разкрити на територията на Република Турция, както и че е налице съмнително голям брой избиратели, гласували в някои от секциите там. Частично, тези твърдения се съдържат и в предоставеното от вносителите становище, като в допълнение се сочат и други претендирани нарушения, свързани с дописването на избиратели в избирателните списъци и с подписването им. Посочен е и случай, в който в ЦИК са постъпили два протокола от една и съща СИК с различни фабрични номера и съдържание.

От получената от ГД „ГРАО“ справка се установява, че на изборите, произведени на 12-ти май 2013 година повече от веднъж са гласували общо 105 граждани, от които в Турция – са тринадесет избиратели. Гласувалите в избирателните секции в Турция граждани без избирателни права са общо петнадесет.

Конституционният съд намира, че нито едно от посочените нарушения, както и всички те в тяхната цялост, дори да бъдат доказани, не могат да обосноват такъв порок на избирателния процес, който да доведе до основание за обявяването на изборите за изцяло незаконни. Твърдения за подобни нарушения биха могли да бъдат проверявани и обсъждани от Конституционния съд само в контекста на направено искане за оспорване на избор на отделни народни представители, каквото депутатите в това производство не са направили. Тяхното искане е единствено за обявяване изцяло за незаконен изборът за народни представители в 42-то Народно събрание. Конституционният съд е обвързан от разпоредбата на чл. 22, ал. 1 ЗКС и не може да се произнася по въпроси, по които не е надлежно сезиран. Това изрично е посочено и в Решение на КС № 2 от 2010 г. по к.д. № 10/2009 г.

Четвъртият пункт на искането на народните представители се отнася до нарушения при воденето на регистъра на жалбите в ЦИК и забавено докладване на комисията на четири сигнала за нарушения. По същество, става дума за сигнали на граждани, които са подадени в деня за размисъл и в изборния ден, и които са били докладвани в ЦИК.

Изборният кодекс не съдържа никъде изискване ЦИК да се произнася в определен срок по постъпили жалби, освен по жалбите срещу решения и действия на районните, общинските и секционните избирателни комисии /чл. 26, ал. 1, т. 8, чл. 29, ал. 3 и чл. 33, ал. 3 ИК/. Тъй като посочените в искането случаи са извън тази хипотеза, за ЦИК няма законово задължение да се произнесе по тях незабавно. Не е допуснато нарушение на ИК от страна на ЦИК с произнасянето по жалбите след деня на изборите, защото естеството на сигналите изисква технологично време за проверка и вземане на решение.

Не може да бъде споделено разбирането на народните представители, изложено в искането, че регистърът на жалбите на ЦИК не е бил воден съгласно нормативните изисквания на чл. 26, ал. 1, т. 22б ИК.

В цитираната разпоредба на ИК само е отразено задължението на ЦИК да създаде и поддържа електронен публичен регистър на жалбите, подадени до комисията и решенията по тях, без да са посочени нормативни изисквания. Такъв регистър е създаден с решение на ЦИК № 2185-НС от 21 март 2013 г.

От представените от страна на ЦИК доказателства става ясно, че преписката по жалбата на гражданина Никола Белишки се отнасят до публикации в електронна медия от гр. Панагюрище, окачествени като подвеждащи и набеждаващи, а преписката по жалбата на Зорница Папазова – до пресконференция на една политическа сила в деня за размисъл, а жалбата на гражданина Иван Танев е основно адресирана до други институции и не поставя въпроси от самостоятелната компетентност на ЦИК. По жалбата на гражданина Даниел Денев, посочен в искането, ЦИК не е взела нарочно решение, защото вече се е била произнесла с предходно решение по аналогична жалба.

Съгласно ИК контролът за законосъобразност на решенията и действията на ЦИК се осъществява единствено от ВАС и стои извън правомощията на Конституционния съд.

Последният пункт от искането е за образуваните и приключили наказателни производства, свързани с купуване на гласове, както и с едно журналистическо разследване със същия предмет. Посочва се и сигнал за задържане и непредаване в срок на избирателни списъци от страна на председател на СИК в София, който сигнал е съобщен на компетентните органи.

След създаването на наказателноправната уредба на „купуването на гласове“ през 2006 година и нейното последвало усъвършенстване, през последните години се запазва устойчив броят на разследванията и присъдите по съответните текстове на Глава трета, Раздел трети от Наказателния кодекс.

По данни от сайта на Прокуратурата на Р България, към 27-ми май 2013 г. са били образувани общо 70 досъдебни производства за престъпления, свързани с изборния процес. Тези производства имат за предмет реализирането на наказателната отговорност на извършителите на престъпни деяния. Наказателната отговорност за тези престъпления преди всичко е свързана с искане, предлагане, даване и получаване на имотна облага във връзка с упражняването на активно изборително право и далеч не винаги предполага реално упражняване на право на глас против волята на избирателя. Своевременното образуване и приключване на досъдебните производства за престъпления против изборителните права на гражданите е показател за добра работа на прокуратурата, а не е израз на някакъв особено съществен порок в самия изборен процес. Отделно от това, мащабът на разследваните и наказани престъпления /дори по всички тях да бъдат постановени влезли в сила осъдителни присъди/ не би се отразил на крайния изборен резултат в онази степен, която би обусловила обявяването на изборите за народни представители за 42-то Народно събрание за незаконни. Още по-малко върху този резултат би могло да се отрази временното задържане на един протокол от СИК.

Воден от изложеното по-горе и на основание, чл. 149, ал. 1, т. 7, във връзка с чл. 66 от Конституцията, чл.12, ал. 1, т. 2 и чл. 22, ал. 1 от Закона за Конституционен съд, Конституционният съд:

Р Е Ш И:

Отхвърля искането на 96 народни представители от 42-то Народно събрание за обявяване изцяло за незаконни изборите, произведени на 12 май 2013 г.

Председател: Димитър Токушев