

РЕШЕНИЕ № 5

София, 9 юли 2013

конституционно дело № 13 от 2013, съдия докладчик Димитър Токушев
(Обн., ДВ, бр. 63 от 16.07.2013 г.)

Конституционният съд в състав: Председател: Димитър Токушев и

Членове: Благовест Пунев, Пламен Киров, Красен Стойчев, Цанка Цанкова, Стефка Стоева, Румен Ненков, Кети Маркова, Георги Ангелов, Борис Велчев, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев 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 общественото-политическите нагласи за гласуване; гласуване в чужбина, извършено в противоречие с правилата на Изборния кодекс; неспазване на изискванията на чл. 26, ал. 1, т. 22б 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 надежен 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 избирателна комисия. В случаите, когато народните представители се излъчват на основата на пропорционална избирателна 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 избирателна 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 избирателното право/общо, равно и пряко избирателно 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/КДПИВ/ 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 избирателни секции, когато достъпът на избирателите 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 изборителната активност, не могат да бъдат обективно оценени от Конституционния съд. Прогнозите за изборителната 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 ризърч“ сочи прогнозна изборителна 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 изборителите 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 изборителни права, има случаи на подаване на такива заявления в нарушение на приетите от ЦИК правила, наличие на нелегитимен състав на една секционна изборителна комисия, пороци при оформянето на протоколи в десет секционни изборителни комисии, наличие на голям брой дописани изборители в изборителните 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 избирателно 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 избирателните 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:

РЕШИ:

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

Съдията Благовест Пунев е подписал решението с особено мнение.

Председател: **Димитър Токушев**

ОСОБЕНО МНЕНИЕ
на съдията Благовест Пунев по к.д. № 13/2013 г.

Не споделям позицията на мнозинството конституционни съдии за неоснователност на искането за цялостно касиране на проведените на 12.5.2013 г. парламентарни избори по следните съображения:

Според решението, за да бъдат изцяло обявени за незаконни парламентарните избори, проведени на 12.5.2013 г., е необходимо да се установи: 1) че са допуснати съществени нарушения на изборния процес, относими към конституционните принципи на чл. 10 от Конституцията и 2) тежестта на нарушенията да е от такова естество, което да води до невъзможност да се установи действителната воля на избирателите. Дефинираните по този начин основания за касиране се нуждаят от уточнение, още повече че се отнасят не до твърдения за нарушения, извършени в отделни избирателни секции или райони, а до такива, които са дали основание за признаване на изборите за изцяло незаконни, при което само е допустимо тяхното касиране и насрочване на нови избори. (Действащият Избирателен кодекс /ИК/ не предвижда частично касиране и нови частични избори само в отделни избирателни райони или избирателни секции. В последната хипотеза, без да се провеждат нови избори, може евентуално да се преизчисли броят на мандатите, формиращи изборния резултат, ако се установи, че са подадени невалидни гласове и те могат да се идентифицират като вот за определен политически субект – Решение № 2/2010 г.). Когато се иска цялостно касиране на избори, нарушенията трябва да имат национално влияние и последици с оглед опорочаване на изборния резултат на общодържавно равнище.

Преди всичко, ако е налице съществено нарушение на изборния процес, и то от фундаментален характер, който опорочава изборите като цяло, това е достатъчно основание за тяхното касиране. Няма да е съществено нарушението, което не се е отразило на крайния изборен резултат или защото то е било санирано по един или друг начин, или защото, макар че е допуснато и не може да бъде поправено, то не може да промени този резултат (например при прилагане на т.нар. принцип за мандатна релевантност – Решение № 9/2009 г.). В тази връзка позицията на мнозинството е логически противоречива – от една страна се поддържа, че липсва такова нарушение, тъй като то се позовава на определението за „агитация” на § 1, т. 21 от допълнителните разпоредби на ИК, забранена според чл. 133, ал. 6 от ИК в деня на размисъл, което според него не съответства на обсъжданата ситуация в деня, предхождащ изборите. От друга страна, то обсъжда събитията, дали повод за искането, за да обори по същество аргументите за наличие на нарушение, опорочаващо изборния процес. Противоречието се изразява в това, че ако определени обстоятелства са правно нерелевантни, не съществува необходимостта да се оспорва тяхното съществуване, както се процедира от мнозинството, което с решението си отхвърля искането за касиране на изборите. Недостатъците на последното произтичат от буквалистичното и ограничено интерпретиране на понятието „агитация”, за да се игнорират драстичните нарушения, извършени в деня на размисъл, които могат да бъдат определени като „черен пиар” срещу

една от партиите, участващи в изборите, както и на позоваването на невъзможност да се установи как тези нарушения са се отразили на крайния резултат, т.е. дали той би бил различен при тяхното отсъствие.

При оспорване законността на изборите за народни представители Конституционният съд за разлика от упражняване на останалите си правомощия не осъществява абстрактен контрол за конституционност, а действа аналогично на административен съд, като съд по фактите и по прилагане на закона – ИК, към тях.

Преди обсъждане на фактите и тяхното правно квалифициране е необходимо обаче да се изложат някои предварителни съображения от конституционно естество, които се отнасят до института на изборите и до активното избиращо право. Изборите в плуралистичната демократична държава представляват изкуствено предизвикана през определен в закона период от време конституционна криза (в случая се касае до реална конституционна криза, защото изборите са предсрочни, а не редовни), чрез която по мирен и легален начин се извършва предаването на властта, като се съобразят промените в политическите предпочитания на избиращия корпус, които формират новото демократично избрано парламентарно мнозинство. Легитимността на това мнозинство, както и на целия парламент при представителната демокрация произтича от свободното и без каквито и да е ограничения извън определените от Конституцията рамки (възраст, поставяне под запрещение, изтърпяване на наложено наказание „лишаване от свобода“), упражняване на активното избиращо право на българския гражданин да участва в избора на централни и местни органи на власт. Това право е от категорията на основните права на гражданина – чл. 42 от Конституцията. Упражняването му от избирателя трябва да бъде резултат на неговия информиран избор, а не на манипулация и сугестия от страна на политическите субекти, които се състезават за властта като участници в изборния процес. Деформация на вота ще има както когато се повлияе на гласуването позитивно – за определен политически субект, така и когато избирателят бъде демотивиран да гласува за участник в изборите, обект на т.нар. „черен пиар“. По настоящото дело може да се констатира, че мнозинството съдии при аргументацията на решението си с констатацията за ненарушаване на забраната за агитация в деня за размисъл е показало липса на сетива в юридически и морален смисъл, защото изводът му се намира в грубо противоречие с действителното фактическо положение. Това е така, защото трудно би могло да се прогнозира като вариант ситуация в предизборния ден с по-тежки и скандални нарушения от реално допуснатите, които биха били основания за касиране на изборите.

Фактите по делото подкрепят този извод. Така, както те са известни от медийното отразяване на събитията, свързани с откриване на 350 000 бюлетини в склада на печатницата на „Мултипринт“ в резултат на разследването, извършено от прокуратурата в деня за размисъл на 11 май 2013 г. (необходимо е да се отбележи в тази връзка, че мнозинството отказа да приложи като доказателство образуваното по този повод досъдебно производство) са следните:

По сигнал на Мая Манолова от БСП с твърдения, че в печатницата на „Мултипринт“, собственост на общинския съветник от ГЕРБ в Костинброд Йордан Бончев, спечелил обществената поръчка за отпечатването на изборните бюлетини за

извънредните избори на 12 май 2013 г., се вършат изборни нарушения, е разпоредена прокурорска проверка от прокурора към Софийска градска прокуратура Ангел Попколев. За нейното извършване той е бил сезиран от зам. главния прокурор Борислав Сарафов в деня за размисъл – преди обяд на 11 май 2013 г. Сигналът за печатницата в Костинброд е подаден от Кюстендил, без подателят да посочи източниците на информацията си. Проверката се извършва от прокуратурата съвместно със служители от ДАНС, а не с такива на МВР, което според журналиста от ТВ7 Николай Барекков се налага, за да се предотврати изтичането на информация към ведомството, контролирано от вече бившия му министър Цветанов, и опасността да бъдат заличени уликите за подготвяно престъпление срещу избирателната система. От друга страна обаче, информацията за извършените процесуално-следствени действия в деня за размисъл изтича към журналиста Николай Барекков, тъй като тя би трябвало да е известна само на прокурора или следователя, участващи в разследването на случая в печатницата в Костинброд, с което прокуратурата фактически, независимо от желанието ? и въпреки категоричното оспорване от нейна страна на тази роля, става активен участник в изборния процес. Така разследването, независимо от намеренията на длъжностните лица, които са участвали в него, придобива характеристиката на част от „активно мероприятие”, насочено към постигане на манипулативен ефект в полза на политическите конкуренти на ГЕРБ в изборния процес, а не на нормална процесуално-следствена дейност във връзка с подаден сигнал за извършено престъпление. Това сочи на извънредност на създадената ситуация и изключителна тежест на допуснатото нарушение в деня на размисъл, тъй като не се касае само до действия на една медия и конкурентни на ГЕРБ политически субекти, а и до участие на държавни институции, свързани със защитата на обществения ред и сигурност, които по определение са деполитизирани. Това участие може да придаде убедителност на иначе голословните твърдения на тези субекти за изборни манипулации на ГЕРБ, необходими за ефективното въздействие върху избирателите и за промяна на електоралните нагласи в изгодна за тях насока. Макар че не е доказано съзнателно синхронизиране на действията на прокуратурата и ДАНС с инициаторите на активното мероприятие, посоченият ефект е резултат на непрофесионално извършените действия на разследващите, които не са спрели изтичането на информация към заинтересованите медии и политици. Така следва да се оцени и проведеният оглед за наличие на бюлетини в склада на „Мултипринт”, извършен по сигнала на Мая Манолова, който на практика изключва възможността за тяхното проследяване като средство за извършване на изборно престъпление. Целта на сигнала обаче е постигната с констатираната наличност на бюлетини в склада на печатницата, тъй като, както показва последващото развитие на събитията, това обстоятелство става основание за манипулативни политически спекулации. По тази причина изобщо не може да се отговори на въпроса, дали фирмата изпълнител ги е напечатала за „резерв” или е готвила транспортирането им за подмяна в изборните секции въпреки трудностите при осъществяване на такова начинание. На проведената във вторник – 14 май, пресконференция, ръководството на прокуратурата обясни действията си с предотвратяване на евентуално извършване на престъпление, тъй като бюлетините не са напусkali, благодарение на намесата ? печатницата, което е опит

да бъдат мотивирани тези действия и отхвърлени обвиненията на обществеността към нея. Фактът на държане на бюлетини в склада на печатницата обаче не е достатъчен да обоснове обвинение в извършване на престъпление или на опит за такова, както според коментари на юристи към този момент „държането на нож в дома на едно лице не е основание за повдигане на обвинение за приготвяне за убийство срещу това лице”.

При извършената проверка в печатницата се извършва оглед (поради отказа да се приложи досъдебното производство не е ясно как са оформени извършените процесуални действия, тъй като за тях според НПК е необходимо издаване на съдебно разрешение веднага или в срок от 24 часа), в резултат на което се констатира наличие на складирани около 350 000 нарязани годни бюлетини, които представляват допълнителен тираж, предназначени за различни избирателни райони. В ранния следобед на 11 май Николай Бариков се включва на живо от Костинброд, за да уведоми обществото за акцията на прокуратурата и да твърди, че ГЕРБ подготвя фалшификация на изборите, което истеризира и нагнетява обстановката в предизборния ден. С героичен жест на жертвоготовност, въпреки съществуващата според него заплаха за живота му заради направените разкрития, които уличават ГЕРБ в изборни манипулации и престъпления, той поддържа версията си, която се излъчва от телевизия ТВ7, на която е изпълнителен директор. Тази телевизия е с национално покритие и е една от трите частни телевизии с най-висока гледаемост, като поднесената от него новина обиколи всички български електронни и печатни медии в деня на изборите и беше предмет на масово коментиране в изборната нощ. По този начин в публичното пространство се вмества на ГЕРБ извършване на изборно престъпление, без оторизираните за това органи да са се произнесли в този смисъл и да са идентифицирали неговите извършители.

Всичко това би изглеждало като посредствен фарс, ако не е зловеща гротеска, която отразява морално-политическото състояние на българското общество. За да успокои общественото напрежение на 11 май след предизвиканата от Бариков истерия, ръководството на прокуратурата пуска официално съобщение, че е образувано досъдебно производство срещу неизвестен извършител за престъпление по служба и създаване и ръководене на група за извършване на престъпление срещу изборните права на гражданите, но „духът от бутилката вече е изпуснат”. Проведените партийни пресконференции от другите участници в изборите и направените от партийните им лидери изказвания подхващат удобно подхвърлената им тема, дискредитираща основния им опонент - партия ГЕРБ, които получават широко медийно отразяване в деня за размисъл. В тях се правят алюзии не само за извършване на „машабна кражба на гласове” и за „фалшифициране на изборния резултат” (последното се твърди много преди провеждането на предсрочните избори, за да се създаде подходящата нагласа в обществените настроения за възприемане на тези твърдения), но и за най-тежките престъпления срещу държавата, визирани в глава първа от Наказателния кодекс (НК) – „опит за държавен преврат“ и „насилствено завземане на властта”, като се предлага търсене на най-тежка наказателна отговорност по този раздел от НК. Развиват се конспиративни теории за фалшифициране на изборите от ГЕРБ, основаващи се на факта на намерените в склада на печатницата голям брой годни бюлетини, които са толкова

спекулативни и неубедителни, че самите им автори не ги поддържат, а ги променят, тъй като предлаганите версии са нереалистични. В този смисъл са изказванията на лидерите на БСП и ДПС на пресконференциите, като първоначално се поддържа невероятната за изпълнение версия, че през оставащите часове до провеждането на изборите огромният брой бюлетини не само ще бъдат транспортирани до отдалечени райони на страната, но и ще бъдат внесени в секционните комисии, за да се подмени изборният вот въпреки наличието на представители на тези партии в тях като членове и наблюдатели. След това тази версия се промени в също така трудната за изпълнение, според която след доставяне на бюлетините всеки избирател ще влиза в секцията с предварително изготвена бюлетина. В тази връзка е дадена препоръката на Лютви Местан до секционните комисии, че за да се предотврати подмяната на бюлетините преди гласуване под първия печат на предоставената на избирателя бюлетина да се положат подписите на всички членове на комисията.

Всички тези партийни мероприятия трябва да се преценят като забранена от чл. 133, ал. 6 ИК партийна агитация в деня за размисъл, тъй като по аргумент на по-силното основание представляват такава по смисъла на § 1, т. 21 от допълнителните разпоредби на ИК. Това е така, защото призовават да се гласува за партиите, опоненти на партия ГЕРБ, която са обвинили в осъществяване на тежки престъпления срещу държавния строй и политическата система. Трябва да се отбележи, че негативната кампания срещу конкурентна политическа сила, свързана с провеждането на избори, без да се настоява за тяхното отлагане поради осъществяване на предстоящи изборни нарушения и престъпления не може да се третира освен като забранена в деня за размисъл агитация в по-тежката ? форма на „черен пиар“. След провеждането на изборите критиците на ГЕРБ от другите парламентарно представени партии не оспорват, а обратно, настояват, че те са законни и изборният резултат ги удовлетворява. Това е така, защото е постигната целта – макар че според изборния резултат ГЕРБ е първа политическа сила, той не разполага с необходимия брой народни представители не само да състави правителство, но и да препятства съставянето на такова в коалиция от следващите го две партии, както и да бъде реална опозиция на предприятиите от тях управленски действия.

В този контекст, като забранена от закона агитация в деня за размисъл трябва да се преценят твърденията на опонентите на ГЕРБ относно възможностите му да подмени изборния вот чрез откритите 350 000 бюлетини в печатницата в Костинброд, защото представлява послание, въздействащо върху емоциите, а не върху разума на избирателите. Това характеризира всяка агитация, тъй като тя не е адресирана към рационалния и информиран избирател, а чрез манипулирана информация – селективно или превратно представяне на фактите, цели да го индоктринира с помощта на аналогични на описаните по-горе „активни мероприятия“. Само на такава почва може да има резултат позитивното послание за гласуване в полза на конкурентните на ГЕРБ партии или най-малко да се демотивират потенциалните избиратели на опонента им да гласуват за него, като по този начин те косвено подобрят своя изборен резултат като дял от подадените действителни гласове. Поради изложеното актуалното равнище на политическа култура при българските условия е определило необходимостта от съществуване на ден за размисъл, в който

агитацията е забранена, за да се избегнат посочените негативни ефекти със създаване на ирационални и спонтанни нагласи в избирателите непосредствено преди изборния ден.

За да е съществено изборното нарушение, извършено в деня на размисъл, като основание за касиране на изборите то трябва да е повлияло на изборния резултат. Дори да се приеме, че социологическите проучвания, които сочат от 5% до 10% преднина на ГЕРБ, на които се позовават вносителите на искането, не могат да бъдат сигурен източник за наличие на повлияване на резултата, ниската избирателна активност и индоктринирането на избирателя чрез масовите внушения с шок ефект в деня за размисъл трябва да се считат за индикация за наличие на такова нарушение. В случая не става въпрос за нарушаване на технологичните правила при провеждане на изборите, свързани с действителността на подадените гласове, при които може да измери количествено как то се е отразило на изборния резултат, а до ограничаване свободата на волеизявлението на избирателя. Тя може да бъде ограничена не само чрез въздействие с физическа или психическа принуда (сила или заплашване), но и чрез индоктриниране на неговото съзнание. Това налага нарушението в деня за размисъл да се квалифицира като съществено, защото е повлияло на изборния резултат чрез противозаконно агитационно въздействие с цел промяна на масовите електорални нагласи.

В заключение трябва да се отбележи, че наличието на съществено нарушение при провеждането на парламентарните избори предполага неговото санкциониране чрез тяхното касиране, защото само тази санкция има правно възстановяващо действие и превантивен ефект срещу бъдещи нарушения на изборния процес. Оспорените избори произведоха делегитимирано управление и дефицит на политическо представителство, а тъй като основен ресурс на властта в демократичната държава е нейната легитимност, нейното възстановяване преминава през провеждането нови избори.

СТАНОВИЩЕ
на съдиите Румен Ненков, Кети Маркова и Анастас Анастасов
по к.д. № 13/2013 г.

Според общоприетия международен стандарт съдебните актове трябва да бъдат ясни, недвусмислени и разбираеми не само за юристите, но и за всички останали граждани. С особена сила това важи за решенията на Конституционния съд (КС), тъй като засягат обществени проблеми с голяма значимост. Сериозен недостатък на възприетите от мнозинството съдии мотиви на постановеното по делото решение е, че са вътрешно противоречиви и непоследователни. Не споделяме и отделни аспекти от направеното тълкуване на закона.

Считаме, че КС следваше да обсъди по-задълбочено основния спорен въпрос - дали наистина в предизборния ден на 11 май 2013 г. са извършени нарушения на забраната за агитация по чл. 133, ал. 6 от Изборния кодекс (ИК). Само при положителен отговор би могъл да се постави и вторият въпрос – доколко тези нарушения са съществени и като такива са могли да повлияят върху резултата от оспорените парламентарни избори. В мотивите на решението се приема, че партийните прояви по повод намерените в печатницата в гр. Костинброд изборни бюлетини не съставляват предизборна агитация, като доводите за това се основават на най-общо позоваване на легалното определение за „агитация” по § 1, т. 21 от Допълнителните разпоредби (ДР) на ИК, както и на становището на Централната избирателна комисия (ЦИК), въпреки че последното според нас изобщо не обвързва съда при тълкуването на закона. След като по същество, от една страна, се приема, че нарушения по чл. 133, ал. 6 ИК не са допуснати, от друга – съвсем нелогично следват съображения за това, 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”. Създава се впечатление, че формираното мнозинство, подкрепящо мотивите, се съмнява в собствената си констатация за липса на нарушение.

По наше мнение всички данни по делото сочат, че на 11 май 2013 г. са извършени действия, насочени към манипулиране на общественото съзнание с оглед постигане на по-благоприятен изборен резултат за включилите се в тази акция партии и коалиции. Почтеното отношение към истината и правото изискваше Конституционният съд да направи това заключение. Проведените партийни мероприятия (пресконференции) и направените на тях изказвания на политически лидери по повод т.нар. „случай Костинброд”, логично и неизбежно получили широко медийно отразяване, при всяко положение съставляват забранена предизборна агитация, дори и ако деянията се оценяват само през призмата на определителната норма на § 1, т. 21 ДР на ИК, разбира се, тълкувана в духа на основополагащите конституционни принципи. Злепоставянето на основния политически опонент с изключително сериозното твърдение, че подготвя фалшификация на предстоящите избори, придружено с оценки като „опит за държавен преврат”, „насилствено завземане на властта”, „грандиозна кражба на гласове” и пр., както и с искания да се търси най-тежката наказателна отговорност, включително и за

противодържавни престъпления, да се свика Консултативният съвет за национална сигурност при президента и т.н., в конкретния случай имплицитно съдържат и призив към избирателите да подкрепят съответните партии и коалиции, които са представени като „жертви” на възможна фалшификация. Това е така, защото партийните ръководства, с едно изключение, не са поискали отлагане на изборите за осигуряване на защитата на застрашените според тях демократични ценности, а точно обратното – призовали са да се гласува. Очевидно е, че целта на техните послания към българските граждани е била да ги мотивират да ги подкрепят – чрез привличане на гласа на колебаещите се или чрез въздържане от участие на решилите да гласуват в полза на представения в негативна светлина избран съперник.

Няма основание да се приеме, че нарушителите са действали добронамерено, за да защитят обществения интерес поради още няколко допълнителни съображения. Първо, за случилото се в Костинброд те несъмнено са ползвали неофициални информационни източници от структури на изпълнителната и съдебната власт, както и от медиите. Второ, лансирани са такава теза за очакваната от тях „фалшификация”, която с нарастването на броя на намерените в печатницата в Костинброд бюлетини все повече се доближава до абсурда при съобразяване на законоустановената технология на изборния процес и отчитане на изборните резултати. Убедени сме, че няма и не може да бъде намерен разумен отговор на въпроса, как свръхпроизведените бюлетини ще бъдат транспортирани в рамките на едно денонощие до всички кътчета на страната, а дори и в чужбина, и най-вече как ще подменят съдържанието на избирателните урни при положение, че изборите се провеждат от секционни комисии, в които са представени различните партии и коалиции (чл. 15, ал. 3 ИК), съществува забрана за изнасяне на урните от изборното помещение (чл. 178, ал. 1 ИК), гласуването се извършва публично под непрекъснатия контрол на застъпници на кандидатските листи, представители на партии, коалиции и инициативни комитети, независими наблюдатели и журналисти (чл. 192, ал. 2 и чл. 193, ал. 2 ИК), като същите лица могат да присъстват и при отварянето на избирателните урни и установяването на резултатите от гласуването наред със самите кандидати (чл. 210 ИК). Нима „обвинителите” от 11 май 2013 г. в онази силно драматизирана от тях ситуация са изгубили доверие в собствените си представители. Трето, съзнавайки явната несъстоятелност на основното твърдение относно механизма на фалшифициране на изборите отделни представители на същите политически сили са развили и алтернативна теза, че свръхпроизводството ще се използва за т.нар. „контролирано гласуване”, при което гласоподавателят поставя в урната предварително попълнена и подпечатана бюлетина и изнася от изборното помещение бюлетината, която му е предоставена от секционната комисия. Дори и да се допусне твърде нереалистичната възможност за масовото прилагане на този механизъм, съвсем не са необходими толкова огромен брой допълнителни бюлетини. Четвърто, нарушителите на забраната за агитация в предизборния ден, които иначе са политици с опит, твърде безкритично и повърхностно са свързали партийната обвързаност на собственика на печатницата, отпечатала количеството бюлетини извън поръчаните, с тезата за изградена от политическия им опонент цялостна престъпна организация за фалшифициране на действителните изборни

резултати. Впрочем информация, релевантна към горепоставения въпрос, би могла да се съдържа в образуваното предварително производство за „случая Костинброд“, но за съжаление мнозинството в КС отказа да бъдат изискани съответните писмени материали, поради което в тази част подписахме определението по допустимостта от 29.05.2013 г. с особено мнение.

Вярно е, че в редица държави не съществува забрана за агитация в предизборния ден. У нас тя е установена не само за да се даде възможност на избирателите в спокойна и необременена от политически послания атмосфера да формират свободно волята си по въпроса кой политически субект да подкрепят, но е насочена и към избягване на последиците от присъщата за страната негативна кампания в последния момент, при която засегнатите партии, коалиции и кандидати не разполагат с минимално необходимото време да отговорят на злепоставящите ги нападки. В тази насока разпоредбата на чл. 133, ал. 6 ИК не е случайна – тя отчита националната специфика на политическото противопоставяне, при което много често разумното излагане на различните управленски идеи, при спазване на дух на толерантност и уважение към опонента, отстъпва място на манипулиране на емоциите на избирателите, включително и чрез „акции“, повече или по-малко характерни за стила и методите на тайните служби.

Подкрепихме крайното решение на КС за отхвърляне на искането, защото наистина при събраните доказателства не може да се направи категорично заключение, че установеното закононарушение е повлияло съществено върху изборния резултат. Споделяме виждането на мнозинството съдии, че социологическите проучвания, на които се позовават вносителите, не могат да послужат като сигурна основа за такъв извод. Искаме обаче изрично да изтъкнем, че нарушението по чл. 133, ал. 6 ИК би било конституционно нетърпимо, ако беше установено, че държавни органи и институции, които поначало са длъжни да пазят неутралитет в политическата борба, чрез своите представители съзнателно са действали в синхрон с нарушителите. Такива доказателства няма, разбира се с уговорката, че воденото предварително производство не е на разположение на КС при решаване на конституционния спор. Все пак, въпреки че в някои аспекти биха могли да се предявят претенции към законосъобразността и целесъобразността на отделни действия на ангажираните по случая от 10-11 май 2013 г. компетентни органи, официалните съобщения на ЦИК и прокуратурата правилно са били насочени към успокояване на възникналото обществено напрежение, като гражданите са били уверени, че са взети мерки да не бъде опорочен техния вот.