

Правомощия и правни възможности на президента по Изборния кодекс от 2014 г.

Зорница Йорданова

Competences and legal opportunities of the President in the Elections code of 2014: *the paper treats the functions of the President of the Republic of Bulgaria stated in the new Elections code of 2014. The different competences of the Head of State in the Code are classified and the importance of President's figure in the electoral process is highlighted. These functions should be accomplished with political wisdom and in accordance with the State interest.*

Key words: *president, Elections code, competences, Head of State*

Съгласно чл. 98, т.1 от Конституцията на Република България, президентът на Републиката насрочва избори за Народно събрание и органи на местно самоуправление и определя датата за произвеждане на национален референдум, когато за това има решение на Народното събрание. Конституционният законодател е поставил това правомощие на първо място в текста на чл. 98, което е индичия за значимостта му в рамките на компетентността на президента в българския конституционен модел.

С основание може да бъде направено уточнението, че правомощията и ролята на българския държавен глава при произвеждането на избори не могат да бъдат изчерпани с кратката формулировка на чл. 98, т.1 от Конституцията. От друга страна, упражняването на тази компетентност също не е произволно. Макар определянето на датата за произвеждане на парламентарни и местни избори да може да окаже своето влияние върху избирателната активност, а донякъде и върху изборния резултат, то функциите на президента в тази насока са ограничени от други конституционни разпоредби, съгласно които:

- Организацията и редът за произвеждане на избори и референдуми се определят със закон / чл. 44, ал. 2 КРБ/

- Избори за ново Народно събрание се произвеждат най-късно до два месеца след прекратяване пълномощията на предишното / чл. 64, ал. 3 КРБ/

- Ако не се постигне съгласие за образуване на правителство, президентът назначава служебно правителство, разпуска Народното събрание и насрочва нови избори в срока по чл. 64, ал. 3. Актът, с който президентът разпуска Народното събрание, определя и датата на изборите за ново Народно събрание / чл. 99, ал. 5 от Конституцията/. При това съгласието за образуване на правителство е обусловено от предхождащи възлагането на проучвателен мандат консултации на държавния глава с политическите сили.

- Общинският съвет се избира от населението на съответната община за срок от четири години по ред, определен със закон / чл. 138 КРБ/

- Президентът насрочва избори за Велико народно събрание в тримесечен срок от решението на Народното събрание / чл. 160, ал. 2 КРБ/

- Правомощията на Великото народно събрание се прекратяват, след като то се произнесе окончателно по въпросите, за които е избрано. В този случай президентът насрочва избори по реда, определен със закон / чл. 163 КРБ/.

Следователно държавният глава не е неограничен в преценката си кога и при какви обстоятелства да насрочи избори. Неговото решение за конкретната дата несъмнено може да има обществено-политическа мотивировка и въздействие, но то се обуславя и от значителен брой други фактори и не може да бъде най-съществената предпоставка за постигане на определен изборен резултат.

Същевременно, изборното ни законодателство предоставя и ред други правомощия и правни възможности на държавния глава, имащи пряко отношение

към изборните процедури и от естество при определени обстоятелства да повлияят на процеса. В литературата с основание се сочи, че допълнителни /извън изрично посочените в Конституцията/ компетенции могат да се възлагат на президента със закон¹⁸⁰, като в случая те имат допълваща роля спрямо основните му конституционни правомощия. Независимо от това обаче, предвидените в новия Изборен кодекс от 2014г. правомощия на държавния глава са съществени и могат да имат немалко значение при конституирането на изборната администрация, а оттам и за определянето на изборните резултати, както и за евентуално касиране на изборите. Тук накратко ще се спра на основните функции, които има президентът в изборния процес съгласно Изборния кодекс /обн. ДВ, бр.19 от 2014г., изм./

Президентските правомощия и възможности по повод на изборите могат да бъдат класифицирани в следните основни групи:

1. Определяне на изборния ден

Президентът съгласно Конституцията е държавният орган, който има правомощието да определя изборния ден в страната при всички видове избори с изключение на президентските¹⁸¹. Разбира се /това бе споменато и по-горе/ той не разполага с широка оперативна самостоятелност при преценката за конкретната дата, а е ограничен от началните и/или крайни срокове, установени в Конституцията и ИК. В допълнение, с оглед предвидимостта на изборния процес и подготовката на политическите субекти за него, е предвиден и краен момент, до който следва да бъде издаден указът на държавния глава. Съгласно чл. 4, ал. 1 от Изборния кодекс изборите за народни представители за Народно събрание, както и за общински съветници и кметове, се насрочват от президента на републиката не по-късно от 60 дни преди изборния ден. Що се отнася до изборите за членове на Европейския парламент от Република България, то същите се произвеждат в съответствие с изборния период, определен от Съвета на Европейския съюз, и отново се насрочват от президента на републиката не по-късно от 60 дни преди изборния ден. Изборите за Велико Народно събрание се насрочват от президента на републиката в срока, определен в чл. 160, ал. 2 от Конституцията /в тримесечен срок от решението на НС за свикване на ВНС/. Тези срокове имат за предназначение да бъде осигурено достатъчно време за подготовката на изборите, затова /с изключение на изборите за ВНС/ е предвидена само минималната им продължителност, като при необходимост насрочването може да бъде осъществено и по-рано.

2. Назначаване на членове на Централната избирателна комисия

Съгласно чл. 46, ал. 4 от Изборния кодекс председателят, заместник-председателите и секретарят на Централната избирателна комисия се избират от Народното събрание, а **останалите членове на комисията се назначават от президента на републиката**. Членовете на Централната избирателна комисия се избират, респективно назначават, след провеждане на публична процедура /чл. 47 ИК/, след приключване, на която парламентарно представените партии и коалиции правят предложение до Народното събрание за избор на председател, заместник-председатели и секретар, а парламентарно представените партии и коалиции, както и партиите и коалициите, които имат избрани с техните кандидатски листи членове на Европейския парламент, без да са парламентарно представени, правят предложение до президента на републиката за назначаване на останалите членове на Комисията при спазване изискването на чл. 46, ал. 8 от Кодекса /запазване на

¹⁸⁰ Вж. Спасов, Б. Конституционно право на Република България, част 2, с.235-236.

¹⁸¹ Естествено, президентът няма правомощието да определя датата за произвеждане на изборите за президент и вицепрезидент. Те се насрочват от Народното събрание в срок не по-късно от 60 дни преди изборния ден и следва да бъдат произведени при спазване изискването на чл. 93, ал. 5 от Конституцията – между 3 и 2 месеца преди да е изтекъл мандатът на действащия държавен глава.

съотношението между парламентарно представените политически сили и забрана за мнозинство на членовете на една партия или коалиция в състава на комисията/. Изискванията към членовете на ЦИК са уредени в чл. 50 ИК, като са предвидени и основания за несъвместимост. При издаване на указа за назначаване президентът се съобразява с направените предложения и установената в Кодекса пропорция, но също така следва да съблюдава дали са спазени законовите условия. В този смисъл, държавният глава може да спомогне за подбора на лица, които действително да осигурят законосъобразна дейност на Комисията.

Следва да се отбележи, че Изборният кодекс от 2014 г. предвижда нов ред за формиране на ЦИК. Съгласно чл. 46 ИК се създава единна Централна избирателна комисия за произвеждане на всички видове избори, която е независим държавен орган. Комисията е юридическо лице – първостепенен разпоредител с бюджет, със седалище в София. Тя се състои от 18 членове, включително председател, заместник-председатели и секретар, които се предлагат от парламентарно представените партии и коалиции, както и по един член, предложен от партиите и коалициите, които имат избрани с техните кандидатски листи членове на Европейския парламент, но не са парламентарно представени. Председателят, заместник-председателите и секретарят на Централната избирателна комисия се избират от Народното събрание, а останалите членове на комисията се назначават от президента на републиката, като и за двете „квоти“ се отправят предложения от съответни политически субекти. Предложения до президента за избор на членове могат да правят народните представители, парламентарните групи, както и партиите и коалициите, които имат избрани членове на Европейския парламент, но не са парламентарно представени. Българските неправителствени организации могат да правят предложения за назначаване членове на ЦИК до народните представители и парламентарните групи¹⁸². За председател, заместник-председатели и секретар не могат да бъдат избрани лица, предложени от една и съща парламентарна група или от народни представители от една и съща парламентарна група. При назначаването на членовете на Централната избирателна комисия¹⁸³ се запазва съотношението

¹⁸² Когато народен представител или парламентарна група направи предложение въз основа на предложение на неправителствена организация, това се отбелязва изрично в него.

¹⁸³ В тази връзка имаше промяна в текста на чл. 46, след която съотношението следва да се спазва спрямо целия състав на ЦИК. Първоначалната редакция предвиждаше задължение за президента да следи за пропорционалност в представителството само по отношение редовите членове на ЦИК, а не и на ръководството. Образувано бе конституционно дело № 6 от 2014г. по описа на КС. Искането по същото бе правилно отклонено, тъй като преди произнасянето на съда бе прието изменение и допълнение в Изборния кодекс. Част от мотивите на съда за отклоняване на искането са следните: „ чл. 46, ал. 8 ИК предоставя на президента правомощието да назначава членовете на Централната избирателна комисия извън тези по ал. 7 (председател, заместник-председатели и секретар). Назначаването следва да се извърши при съобразяване стриктно изисквания: 1. запазване на съотношението между парламентарно представените партии и коалиции; 2. назначаване по един член, предложен от партиите и коалициите, които имат избрани с техните кандидатски листи членове на Европейския парламент, но не са парламентарно представени, и 3. спазване на правилото представителите на една партия или коалиция да нямат мнозинство в комисията....

Съгласно новата редакция на чл. 46, ал. 8 ИК при назначаването на членовете на Централната избирателна комисия се запазва съотношението между парламентарно представените партии и коалиции, като от разпоредбата е изличен изразът „извън тези по ал. 7“. В резултат на изменението на закона президентът при назначаване на членовете на комисията трябва да съблюдава съотношението между всички нейни членове, без да изключва председателя, заместник-председателите и секретаря, избрани от друг държавен орган... Безспорно е, че в резултат на измененията в Изборния кодекс, последвани от издадения втори указ на президента, съставът на Централната избирателна комисия съответства на изискванията на новата редакция на чл. 46 ИК... Правните спорове, които решава Конституционният съд, са специфични по вид и са свързани с твърденията на вносителите на исканията за несъответствие на закон и решение на Народното събрание или на указ на президента с Конституцията. Целта на осъществявания от Конституционния съд контрол е да премахне твърдяното несъответствие и да установи върховенството на Конституцията. Поради това и конституционният контрол няма основание да се развие тогава, когато Народното събрание и президентът са предпри-

между парламентарно представените партии и коалиции. Представителите на една партия или коалиция не могат да имат мнозинство в комисията. Когато парламентарно представените партии и коалиции и партиите и коалициите, които имат избрани с техните кандидатски листи членове на Европейския парламент, но не са парламентарно представени, не са направили предложения за всички членове, на които имат право, включително са направили предложения за по-малко членове, незаетите места се попълват по предложение на други парламентарно представени партии и коалиции при спазване на установената пропорция.

3. Действащият президент може да се кандидатира за втори последователен мандат, без да ползва отпуски, задължителен за кандидатите, осъществяващи държавна служба, и без да се прекратява мандатът му

В тази насока може да се помисли, че държавният глава ползва привилегия. Тя обаче следва да се приеме за допустима и обществено оправдана по смисъла на Решение № 14 от 1992 г. на Конституционния съд на Република България, с оглед особеностите и важността на президентската институция¹⁸⁴.

Съгласно чл. 161 от Изборния кодекс кандидат, който заема държавна служба, с изключение на кандидат за общински съветник, задължително ползва по свой избор неплатен служебен отпуск или платен годишен отпуск за времето от регистрацията си до обявяване на резултатите от изборите. Това обаче не се отнася за министър-председателя, заместник министър-председателите, министрите, народните представители, президента и вицепрезидента на републиката. Техните пълномощия продължават и след регистрацията им като кандидати. Всъщност, аналогична разпоредба съществуваше и в предходния Изборен кодекс, както и в Закона за избиране на президент и вицепрезидент на републиката /отм./.

Във връзка с този въпрос съществуваше и спор дали президентският мандат в хипотезата на кандидатиране за втори такъв следва да се прекрати. По такова искане има тълкуване на Конституционния съд, който с Решение № 2 от 13.12.1991 г. по к.д. № 24 от 1991 г. (по искане на 50 народни представители за тълкуване на чл. 97 от Конституцията) прие, че пълномощията на президента не се прекратяват на основание чл. 97 от Конституцията, когато той се кандидатира за участие в президентски избори¹⁸⁵. Според КС, мястото на президента в йерархията на държавните органи и естеството на неговите функции без всяко съмнение налагат стабилност на неговия статус и ограниченост на основанията, които могат да доведат до прекратяване на неговите пълномощия. Съдът приема, че няма несъвместимост между упражняването на президентските пълномощия и участието на президента в изборите.

ели междуременно действия за отстраняване на последиците, породили правния спор. В резултат на общите действия с изменението на закона и издаването на втори указ, издадените от президента оспорен и нов указ общо са в съответствие с новия закон, поради което и понастоящем съставът на Централната избирателна комисия съответства на действащия в момента закон.

Наличието на правен спор, чиито последици да бъдат отстранени с решението на Конституционния съд, е необходимото условие за провеждане на производство пред съда. Правният спор трябва да е налице както към момента на образуване на делото, така и към момента на произнасяне по допустимостта на искането, и към момента на произнасяне по съществуването на спора. В конкретния случай правният спор е свързан със законността на състава на Централната избирателна комисия, преценен през призмата за конституционност на оспорения указ на президента. Липсата на такъв спор към момента на произнасянето от Конституционния съд по същество по настоящото дело и на последици, които да бъдат отстранени от съда, прави произнасянето от съда безпредметно, а производството по делото – недопустимо.»

¹⁸⁴ Решение № 14 от 10.11.1992 г. по к.д. № 14 от 1992 г., обн.ДВ, бр.93 от 17.11.1992 г.

¹⁸⁵ Решение № 2 от 13.12.1991 г. по к.д. № 24 от 1991 г., обн.ДВ, бр.106 от 20.12.1991 г.

4. Правомощие на президента по определяне на изборните райони

Съгласно чл. 249, ал. 1 от Изборния кодекс, за произвеждане на изборите за Народно събрание и ВНС територията на страната се разделя на 31 многомандатни изборни района, в това число три в област София-град и два в област Пловдив. Останалите изборни райони съвпадат с границите на областите в Република България. При президентските избори, както и при изборите за членове на Европейския парламент от Република България, територията се разделя на райони, съвпадащи с тези по чл. 249, ал. 1 при последните парламентарни избори. Ал. 2 на чл. 249 ИК предвижда, че наименованията, границите и номерацията на изборните райони се определят от президента на републиката не по-късно от 56 дни преди изборния ден. Естествено, в тази насока държавният глава отново не разполага с оперативна самостоятелност, а се съобразява с установеното в страната административно-териториално деление, така че тук по-скоро сме изправени пред институционализиране с указ на съществуващото положение, а не пред възможност президентът да създава права и задължения за другите участници в изборния процес. Не смятам, че номерацията на изборните райони би могла да има значение за изборния резултат /още повече, същата следва азбучния ред/; що се отнася до наименованията им, те съвпадат с административните центрове на областите /с изключение на София и Пловдив/.

5. Президентът е един от органите, на които се предоставят създадените от ЦИК бази данни с резултатите от изборите

Централната избирателна комисия създава бази данни чрез компютърна обработка на протоколите на секционните избирателни комисии от страната, данните от машинното гласуване и сканираните екземпляри от протоколите на секционните избирателни комисии извън страната. Актуализираната база данни на Централната избирателна комисия на технически носител се предоставя на президента на републиката, на председателя на Народното събрание, на Министерския съвет, на партиите, коалициите и инициативните комитети, регистрирали кандидати, на социологически агенции, библиотеки, университети, на Българската академия на науките и на други организации. При избори за членове на Европейския парламент от Република България, ЦИК отново предоставя информация за изборните резултати на президента. В този смисъл държавният глава разполага с пълната информация относно произвеждането на изборите и предоставянето ѝ не може да му бъде отказано. Предоставените данни могат да бъдат анализирани и на тази база да бъдат направени съответните обобщения.

6. Президентът може да оспорва изборните резултати при всички национални избори

Съгласно чл. 348 ИК кандидатите за президент и вицепрезидент на републиката, партиите, коалициите и лицето, което представлява инициативния комитет, регистрирал кандидати, могат да оспорят законността на избора на президент и вицепрезидент пред орган по чл. 150, ал. 1 от Конституцията в 7-дневен срок от обявяването на решението с резултатите от изборите от Централната избирателна комисия. В 15-дневен срок от обявяването на решението на Централната избирателна комисия, органът по чл. 150, ал. 1 от Конституцията въз основа на постъпилото оспорване по ал. 1 или по своя инициатива може да сезира Конституционния съд с мотивирано искане да се произнесе по законността на избора на президент и вицепрезидент на републиката.

Следва да се има предвид, че тази разпоредба касае оспорване на президентските избори, при които единствено действащият държавен глава има правото пряко да подаде искане до КС за обявяването им за незаконни. В този

смисъл, заемащият длъжността има определено преимущество пред останалите кандидати, когато и сам е кандидат на изборите¹⁸⁶.

При избори за народни представители и за членове на Европейския парламент от Република България, президентът като субект с универсална компетентност да сезира Конституционния съд отново има правото да отправи до съда искане за обявяване на незаконността им, независимо от неучастието си като кандидат. Т.е. държавният глава е един от малкото субекти, имащи правото да поискат намесата на КС при констатирани нередовности в изборния процес, и съответно да искат касиране на изборите като цяло, а при пропорционална избирателна система - евентуално частично в даден избирателен район или по отношение на някой/някои от избраните кандидати. В тези случаи президентът би следвало да се ръководи от качеството си на олицетворяващ единството на нацията, а не на партийно ангажирана фигура. Държавният глава не следва да злоупотребява с правото да сезира КС, а да използва този механизъм за контрол при наличие на данни за сериозни нарушения на изборния процес /особено когато и самият той е кандидат на изборите/.

При местните избори редът е различен - те могат да бъдат оспорвани пред съответния административен съд от всеки кандидат за общински съветник или кмет, партиите, коалициите или лицето, представляващо инициативния комитет, регистрирали кандидати за съответния вид избор /президентът няма това право/.

7. Правомощия на президента по произвеждане на частични местни избори

Освен редовните избори, президентът насрочва и предсрочни избори. Специфични правила и срокове са предвидени в Изборния кодекс по отношение на частичните местни избори.

Съгласно чл. 402, т.5 ИК Централната избирателна комисия предлага на президента на републиката да насрочи в 14-дневен срок от получаване на предложението избори за общински съветници или кметове в определените от закона хипотези, а именно:

а) в случаите по чл. 465, т.1, 2, 4, 5 и 6 ИК. Тази разпоредба визира основанията за насрочване на нови избори, които се произвеждат:

- когато при произвеждане на избори за кмет на втори тур няма избран кмет. Съгласно 452, ал. 6 ИК, на втория тур на кметските избори за избран се смята кандидатът, получил най-много действителни гласове. При равен брой гласове няма избран кмет и президентът на републиката по предложение на Централната избирателна комисия насрочва нов избор за кмет;

- в случаите по чл. 452, ал. 7 – когато на кметските избори до втори тур са допуснати да участват двама кандидати и между двата тура единият от тях почине;

- при създаване на ново кметство;

- когато изборът за общински съветници или кметове е обявен за недействителен;

- когато в общините или кметствата след извършване на административно-териториални промени от съответен вид се стигне до промяна при условията на Закона за административно-териториалното устройство на Република България.

В 14-дневен срок от узнаване на обстоятелствата, предвидени в чл. 465, т. 1, 2, 4, 5 и 6, Централната избирателна комисия предлага на президента на републиката

¹⁸⁶ Вж. аргументи против това неравностойно положение на останалите кандидат- президенти в Янкулова, Р. "Перспективи пред конституционното правосъдие като аргумент за опазване и защита на Конституцията". – В: ел.списание на ПУ „Студия юрис“, бр.1 от 2014г., ел.адрес: <http://studiaiuris.com/documents/386568/603375/Studialuris-Radoslava+Yankulova+-+Perspektivi+pred+konstitucionnoto+pravosadie.pdf?feef3ccc-3bf5-4d22-9809-72384598b447> .

да насрочи нови избори, а президентът в 14-дневен срок от предложението насрочва нови избори за общински съветници или кметове.

При **създаване на нова община** /основание по чл. 465, т.3 ИК/ президентът на републиката насрочва избори за общински съветници и кмет на новата община в 14-дневен срок от обнародването в "Държавен вестник" на указа за създаването ѝ / чл. 467, ал. 1 ИК/. Общините или кметствата, от чиито територии се създават нови административно-териториални единици от съответния вид, запазват своето съществуване. В тях не се произвеждат нови избори за общински съветници или кметове до края на текущия им мандат.

б) при предсрочно прекратяване пълномощията на кмет. В този случай чл. 463 ИК предвижда насрочване на частични избори. Частични избори за кмет на кметство се насрочват само в населените места, които към датата на прекратяване на пълномощията на кмета отговарят на изискванията на Закона за административно-териториалното устройство на Република България. В 7-дневен срок от предсрочното прекратяване на пълномощията на кмет общинската изборителна комисия приема решение и уведомява Централната изборителна комисия за това обстоятелство. В 7-дневен срок от получаване на решението на общинската изборителна комисия Централната изборителна комисия предлага на президента на републиката да насрочи частични избори за кмет. Президентът на републиката в 14-дневен срок от предложението на Централната изборителна комисия насрочва частични избори за кмет не по-късно от 40 дни преди изборния ден /т.е. тук срокът е съкратен/. Единственото изключение е посочено в ал. 6 на чл. 463 ИК - когато до края на мандата остава по-малко от една година, частични избори не се насрочват.

От гореизложеното може да бъде направен изводът, че президентът разполага с немалко функции и възможности по отношение произвеждането на изборите в страната. Използването и упражняването им в интерес на държавата и обществото следва да бъде един от приоритетите на държавния глава като олицетворяващ единството на нацията.

За контакти:

Гл.ас.д-р Зорница Йорданова, Юридически факултет, катедра „Публичноправни науки”, e-mail: ziordanova@uni-ruse.bg

Докладът е рецензиран.