

TERMINATION OF THE PARLIAMENTARY MANDATE AS A RESULT OF THE INVALIDATION OF CONTROVERTED ELECTIONS

Rumen Vodenicharov – PhD Student

Department of Constitutional Law, Faculty of Law

Sofia University “St. Kliment Ohridski”

E-mail: onemail@mail.bg

Tel: +359 879 944 099

Abstract: Elections are the cornerstone of modern representative systems of government. As a reflection of the will of the people, elections must be conducted in a fair and transparent manner. The contrary would put the elected representatives' legitimacy into question. That is why legally established mechanisms for challenging election irregularities which might alter the election results are required. In case such irregularities occur it is without doubt that the mandate of parliament or individual deputies should be terminated. The question is what makes an irregularity serious enough to lead to the invalidation of elections. And how should elections be contested? The present article aims to answer these questions.

Keywords: parliamentary mandate, legislature, deputies, election irregularities, annulment of elections, termination of powers

INTRODUCTION

В системата на държавно управление може да се разграничат два вида органи: постоянно действащи и мандатни (със срочни пълномощия). Народното събрание спада към втория вид и затова неговият срок на пълномощията е съществен елемент от неговото правно положение. Времевите рамки на парламентарните пълномощия се възприемат като „завоевание на демократичната държава“ (Решение № 13 от 15.12.2010 г. по к. д. № 12/2010 г.) и цялят периодично обновяване на волята на избирателите, като се изключва безсрочността при упражняването на държавна власт. За парламента като орган, който черпи пълномощията си от избора на народа, е от съществено значение изборите бъдат свободни и честни. Незаконосъобразното протичане на изборите би повлияло отрицателно на действителното отразяване на народната воля. Затова при установяване на пороци в изборния процес – в зависимост от тяхната тежест – мандатът на парламента или на отделните народни представители следва да бъде прекратен. В литературата на тези хипотези не е отделяно особено внимание, а в своята практика Конституционният съд е разглеждал неголям брой спорове за законността на изборите. Това налага по-задълбочено теоретично изследване относно възможните причини, които могат да доведат до незаконосъобразно проведени избори.

EXPOSITION

Всеки срок се характеризира със своето начало и край. Конституцията установява 4-годишен срок на пълномощията на Народното събрание (чл. 64 КРБ), като срокът на пълномощията на отделните народни представители съвпада „по принцип“ с този на парламента (Решение № 8 от 6 май 1993 г. по к.д. № 5/1993 г.). След т.нар. шеста поправка на Конституцията се приеха промени, засягащи мандата на парламента и депутатите. Постави се изричен краен и начален момент на парламентарния мандат – денят на полагане на клетвата от новоизбраните депутати.⁴⁰ Тази промяна обаче доведе до невъзможността мандатът да се

⁴⁰ Въпросните изменения породиха спорове дали новият начален срок не влиза в конфликт с установеното от Конституционния съд разбиране, че денят на изборите поставя началото на мандата – израз на принципа на

прекрати с изтичането на пълния четиригодишен срок, тъй като практически не е възможно денят на клетвата да се състои в деня, в който изтичат четирите години. Също така бе премахната възможността за разпускане на парламента от президента. Така на практика възможностите за прекратяване на пълномощията на НС се изчерпват с произвеждането на избори за Велико Народно събрание (чл. 160, ал. 3 от КРБ), както и с обявяването на изборите от Конституционния съд за незаконосъобразни (чл. 66 от КРБ). Въпреки че в Конституцията липсва изричен текст в смисъл, че обявяването на недействителността на изборите представлява прекратително за парламентарния мандат основание, то това е единствената логична последица от подобно решение на националната конституционна юрисдикция.

Парламентарните избори представляват сложен процес, който съдържа в себе си осъществяване на множество действия на участващите в изборите субекти. Значителният обем на правилата в избирателното законодателство отваря възможността за допускане на разнообразни нарушения, които водят до различни правни последици. Затова когато говорим за оспорване на законността на изборите следва да разграничим два вида оспорване. При първия се оспорват маловажни нередовности, които дори да бъдат установени или отстранени не биха повлияли върху крайния изборен резултат. Вторият вид представлява оспорване на сериозни нарушения на изборното законодателство, което цели касиране на изборите (Stoychev, 2002). Настоящият доклад ще разгледа последния вид оспорване.

Конституцията на Република България допуска оспорването на законността на изборите пред Конституционния съд по ред, определен със закон (чл. 66 КРБ). Понастоящем правилата, уреждащи оспорването на изборите за парламент и на избора на отделен народен представител, се съдържат в глава петнадесета, раздел XII от действащия Изборен кодекс от 2014 г. Чл. 304 от ИК потвърждава компетентността на Конституционния съд да решава тези спорове. В производството КС се произнася по факти – „всички релевантни за изборите фактически обстоятелства, възникнали след обнародване на указа на държавния глава за насрочване на датата на изборите“ (Hristov, 2010). Легитимирани да оспорят изборите за народни представители и на избора на народен представител са **кандидатите за народни представители⁴¹, партиите, коалициите и лицето, което представлява инициативния комитет, регистрирали кандидати в изборите** (чл. 305, ал. 1).

Оспорването обаче **не може да се направи пряко от горепосочените субекти, понеже те не са оправомощени да сезират КС**. Затова те могат да оспорят резултатите 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. Легитимираните органи по чл. 150, ал. 1 КРБ пък разполагат с 15-дневен срок от обявяването на решението на ЦИК да сезират Съда въз основа на постъпилото оспорване или по своя инициатива (чл. 305, ал. 2 от ИК). Самото производство се разглежда по Закона за Конституционен съд и правилника за организацията на неговата дейност. ИК предвижда двумесечен срок, в който КС следва да се произнесе по искането. От датата на постановяване на решение, с което се обявява незаконността на изборите на народни представители, се прекратява мандата на парламента и едновременно с това следва да се произведат нови избори за Народно събрание **не по-късно от два месеца от постановяването на решението**.

По въпроса за изборните спорове могат да се посочат следните дискусийни моменти. На първо място следва да се обърне внимание, че в изброените в чл. 149, ал. 1 от КРБ правомощия на КС фигурира единствено оспорването на избора само на отделен народен представител. Тук възниква въпросът за съотношението между конституционните текстове на чл. 66 и чл. 149, ал. 1, т. 7. В доктрината се поддържаха схващането, че посочените текстове уреждат едно-единствено правомощие на КС – да разглежда спорове за избор на

народния суверенитет. Промените бяха атакувани, но Съдът със своето Решение №13/2024 г. по к.д. № 1/2024 г. не даде ясен и категоричен отговор относно конституционносъобразността на изменения чл. 64.

⁴¹ По-коректното понятие от правно-техническа гледна точка е „лицата, участвали като кандидати за народни представители“, доколкото качеството „кандидат“ се губи в деня на обявяване на изборните резултати.

индивидуални парламентаристи. Сред правомощията на Съда не се посочваше възможността за произнасяне по искания за цялостно оспорване на изборите (Constitution of the Republic of Bulgaria. A commentary, 1999; Kiselova, 2010). Това гледище се подкрепяше и от законовата уредба в отменените Закон за избиране на народни представители, общински съветници и кметове и Закон за избиране на народни представители. В посочените нормативни актове бяха предвидени единствено правила за оспорване на избора на отделни депутати.⁴² Едва с приемането на Изборния кодекс от 2011 г. за пръв път се предвиди възможност за оспорване на изборите за Народно събрание като колективен орган. Същевременно в по-новата си практика КС тълкува чл. 149, ал. 1, т. 7 разширително в смисъл, че обхваща и оспорването на общия резултат от изборите (Решение №5 от 09.07.2013 г. по к.д. № 13/2013 г.).

Това поставя въпроса за предоставянето на правомощие на КС, което да бъде доразвито в закон. Ако се приеме схващането преди нововъведението в ИК от 2011 г., то предвиждането на възможността за разглеждане на законосъобразността на парламентарните избори в закон би било даване на допълнително правомощие на Конституционния съд със закон, което е недопустимо съгласно чл. 149, ал. 2 от КРБ. Обратно, ако се приеме, че изначалният замисъл на конституционния законодател е да предвиди две отделни правомощия, то липсата на законова уредба за разглеждането на спорове за изборите за Народно събрание години наред е форма на „мълчаливо“ отнемане на правомощие на КС поради невключването му в закон, което също е недопустимо. Във всички случаи е нужно в Конституцията да съществува ясно и изрично формулирано правомощие за разглеждане на спорове за изборите като цяло, без то да бъде зависимо от уредбата в закона.

На следващо място е нужна промяна на усложнената процедура по оспорване на изборите. Въпреки че субектите, посочени в чл. 305 от ИК могат да оспорят изборите пред орган по чл. 150, ал. 1 от КРБ, то за този орган не са предвидени правни последици в случай, че той не подаде искане до Конституционния съд. За засегнатите субекти не съществува възможност да оспорят бездействието на легитимирания орган. Спорно е също дали те са ограничени да подадат искане само до един от органите или липсват пречки да подадат повече от едно искане със същото съдържание до друг от посочените в чл. 150 органи. В този смисъл е удачно да се предвиди – условно казано – „индивидуална кандидат-депутатска конституционна жалба“ по френски образец (Thomas, 1973). Легитимираните да оспорят изборите, посочени в чл. 305 от ИК, следва да бъдат включени в кръга на сезиращите субекти по чл. 150 от КРБ, като бъде предвидена отделна алинея по подобие на ал. 4 и 5, отнасящи се респективно за омбудсмана и Висшия адвокатски съвет. Тези субекти ще могат сами да сезират конституционната юрисдикция, **но само в точно определен случай – за оспорване законосъобразността на изборите за народни представители.**

Следващ важен момент от анализа е **въпросът за характера на нарушенията, които биха довели до незаконност на изборите.** Както вече беше споменато, тежестта на различните нередовности не е еднаква. Всички те биха довели до опорочаване на изборите по един или друг начин, но не всяка от тях би наложила отмяната на изборите като цяло. В закона и КРБ липсват, критерии, определящи кои нарушения могат да се считат за сериозни и кои – не. Това налага казуистичен подход при определянето на степента, в която различните нарушения могат да повлияят на редовността на изборите.

При анализиране на нарушенията могат да бъдат особено полезни трите принципа на Карл-Хайнц Зайферт (Thomas, 1973). Според първия от тях оспорване на изборите трябва да се състои тогава и само тогава, когато пороците в гласуването са довели до изразяване на волята на избирателите по начин, различен от този, ако бе спазена правилната избирателна процедура. Следващият принцип гласи, че ако ревизията установи „значителни“ пороци, те трябва да бъдат отстранени без да се стига до касиране на изборите. Накрая, според третия

⁴² Чл. 94, ал. 1 от ЗИНПОСК (отм.) и чл. 112 от ЗИНП (отм.) уреждаха единствено оспорване на „законността на избора“, докато чл. 304 от ИК изрично разграничава „законността на изборите“ и „на избора“.

принцип само този етап от изборите, в който порокът се е осъществил, трябва да бъде отменен, саниран или да послужи като основание за нови избори.

За изясняването на това кои дефекти в изборния процес са значими могат да помогнат отделни примери, които се срещат в теорията и практиката. В литературата като грубо нарушаване на избирателното законодателство се дава за пример издигането на народен представител от субекти, които нямат това право или не отговарят на предвидените в Конституцията условия (Constitution of the Republic of Bulgaria. A commentary, 1999). В мотивите на едно от малкото си решения по дела за оспорване на изборите в цялост, Конституционният съд дава примерно изброяване на следните значителни по характер нарушения: „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, ограничаваща 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.“ (Решение №5 от 09.07.2013 г. по к.д. № 13/2013 г.).

Би било също удачно да се приложи методът на изключването и да се отграничат онези пороци, които със сигурност не представляват заплахата за валидността на изборите (при условие, че не са се осъществили масово). Можем например да изключим от кръга на значителните нередовности административните нарушения, предвидени в част трета от Изборния кодекс. Например нарушения, извършени от членове на избирателни комисии (секционни, районни или общински), свързани с отличителните им знаци (чл. 488 от ИК) и изборните протоколи (чл. 490-494 от ИК). Или нарушения от лицата, представляващи партиите, коалициите или инициативните комитети, издигнали кандидати, като например непремахване на агитационен материал (чл. 472 от ИК) и непредоставяне на определена информация (чл. 478 и 479 от ИК).

Практиката на словашкия конституционен съд по изборни казуси дава добра насока при определянето на по-малозначителните нарушения. През 2020 г. Съдът бе сезиран от партия с искане изборите да бъдат обявени за противоконституционни. Споменатата партия се мотивира с незачитането на определен брой гласове в тяхна полза. Съдът категорично отхвърля искането им, тъй като **подадените за партията гласове не са достатъчни за преминаване на изборната бариера. Дори да бяха отчетени споменатите гласове, те не биха променили резултатите от изборите** (Decision of the Constitutional Court of Slovakia №10/2020 of 29.04.2020). По друг казус относно същите избори словашкият КС трябваше да реши дали непреброяването на преференциалните гласове е достатъчно сериозно нарушение, което би повлияло на резултатите, респективно законосъобразността на изборите. Съдът даде отрицателен отговор като се мотивира с **незадължителния характер на отбелязването на преференциите. Дори те да не бъдат отчетени, те не биха повлияли на подадените действителни гласове за участвалата коалиция** (Decision of the Constitutional Court of Slovakia №11/2020 of 29.04.2020).

Част от нарушенията могат да са съществени, но да се отразяват само върху избора на отделни народни представители. Тяхното естество не позволява те да послужат като основание за касиране на изборите за Народно събрание като цяло. Незаконосъобразността на избора на отделен депутат би довело до промяна на изборните резултати в определен избирателен район, което не налага произвеждането на нови избори. Конституционният съд е натрупал относително скромна практика по спорове, касаещи избора на отделни народни представители. Тя разкрива разбиранията на конституционната юрисдикция относно сериозността на видовете нарушения, които могат да доведат до недействителност на избора на депутат. Ключово в тази насока е **Решение № 9 от 26 ноември 2009 г. по к. д. № 8 от 2009 г.**, което за пръв път посочва критерий за определяне на тежестта на пороците и дали те налагат касиране на изборите. В своята преценка Съдът се опира на „правилото на мандатна релевантност“, формулирано от проф. Колиар: „когато разликата в изборния резултат на

избрания кандидат и кандидата с най-много гласове след тези на победителя е по-голяма от броя на оспорените гласове в съответния изборителен район, то крайният изборен резултат не се променя.“ Именно позовавайки се на това правило, Съдът решава, че няма достатъчно сериозна разлика в резултатите на кандидатите, която да налага обявяването на избора на народните представители за незаконен.

Други производства пред Конституционния съд са завършвали с обявяване на избора на депутат за незаконен. Например **Решение № 1/1994 г. по к. д. № 22/1993 г.**, което се отнася до казус, свързан с **изискването за писмено съгласие на кандидата, че е съгласен да бъде регистриран от предложилата го партия, коалиция или инициативен комитет.**⁴³ В конкретния казус кандидатът бе оттеглил лично с писмена молба даденото от него съгласие за регистриране, вследствие на което районната изборителна комисия го заличила от кандидатската листа на издигналата го партия. Това повдигна въпроса за правното значение на оттеглянето. Според КС **то има правна релевантност, тъй като липсват законови пречки да се оттегли кандидатурата на вече регистриран кандидат.** Като абсолютно условие за избираемостта на кандидата Съдът посочва неговото съгласие за това. Конституционната юрисдикция се аргументира със същността на конституционно закрепеното пасивно изборително право. Ако липсваше възможност за оттегляне на съгласието, това право би се превърнало в задължение, което е в несъответствие с духа на Конституцията. В съответните избори Централната изборителна комисия е обявила за избран кандидатът, отказал се от кандидатурата си, което нарушение според Конституционния съд е **„съществено и обуславя незаконност на обявения избор за народен представител.“**

В по-новата си практика КС в своето **Решение № 8 от 7 октомври 2009 г. по к.д. № 9 от 2009 г.** е разглеждал спор, свързан с **неточното определяне на изборния резултат от страна на ЦИК, поради допускането на очевидна фактическа грешка от СИК.** Става дума за действително подадени гласове, които са отбелязани в протокола за друга коалиция. С определение от 29.09.2009 г. Конституционният съд констатира, че на изборите за народни представители, проведени на 5 юли 2009 г., в един от многомандатните изборителни райони **СИК неправилно е отразила изборните резултати на две от участващите коалиции. При коригирането на резултатите на едната от тях резултатът на двама от избраните кандидати се изменя в степен, която налага обявяването на техния избор за незаконосъобразен, каквото е решението на КС.**

В своето **Решение № 2 от 16 февруари 2010 г. по к. д. № 10 от 2009 г.** Конституционният съд постановява, че липсата на подписи на председателя и секретаря на СИК върху изборителните списъци лишава последните от тяхната доказателствена сила като официални документи. Порокът се пренася и върху протоколите на СИК, неразделна част от който са изборителните списъци. В конкретния случай това е довело до незаконосъобразност на изборите в редица секции в чужбина, което е наложило изключването на подадените в тях действителни гласове. Това от своя страна е изисквало преизчисляване на изборните резултати по начин, който налага касирането на избора на няколко народни представители.

Примери за оспорване на избора на народен представител се срещат и в чуждестранната конституционна практика. В Чехия съществува забрана, подобна на тази в чл. 182, ал. 4 от ИК – не се допуска предизборна агитация в определен период от време преди изборите. Спорът, който бе отнесен пред чешкия конституционен съд, се отнасяше до избран сенатор, чийто думи бяха цитирани от медия в посочения период. Съдът реши, че забраната следва да се тълкува стриктно, т.е., че е забранена явна, умишлена агитация. **Неприемливо е да се оспорва законосъобразността на избора на кандидат, чието мнение по независещи от него причини се споделя по време на мораториума преди изборния ден. В този период медиите имат право да изразяват мнение, единствено е забранено агитирането в полза на**

⁴³ Понастоящем същото правило е възпроизведено в чл. 255, ал. 3 от действащия Изборен кодекс.

определен кандидат (Decision of the Constitutional Court of the Czech Republic №526/98 of 18.02.1998).

CONCLUSION

От изложеното в настоящия доклад можем да направим извода, че хипотезите на обявяване на изборите на НС и отделни народни представители за незаконосъобразни изискват усъвършенстване на действащата лаконична конституционна и законова уредба в няколко насоки. На първо място, за да се преодолее зависимостта от волята на орган-посредник, е необходимо да се усъвършенства процедурата по сезирането на Конституционния съд като се предостави възможност на участвалите като кандидати, а и всички други заинтересовани лица, самостоятелно да сезират КС с искане за оспорване на изборите. Мислима е идеята за абстрактен контрол върху изборите от страна на независим орган като КС, т.е. този орган служебно да следи за законността на изборите. Това обаче би било едно твърде непривично правомощие на КС, тъй като мащабността на изборния процес изисква събирането на огромно количество доказателства и е под въпрос доколко Съдът би осъществил подобно правомощие пълноценно. Затова по-уместен вариант е учредяването на специално създаден за целта независим държавен орган, който разполага с капацитета да прецени всички релевантни за изборите факти и обстоятелства.

На второ място може да се препоръча въз основа на националната и чуждестранна доктрина и практика да бъдат изведени различни хипотези на изборни нарушения, чиято сериозност несъмнено би довела до незаконосъобразно проведени избори. Тези случаи следва да бъдат уредени в нормативен акт, като списъкът не следва да е изчерпателен, тъй като действията на участващите в изборите субекти са значителни като брой. Те следва да дават по-голяма яснота при сезирането на конституционната юрисдикция. Хипотетично това изброяване би било от полза и в случаите, в които се осъществява предложения по-горе абстрактен контрол за законността на проведените избори от независим орган.

REFERENCES:

Constitution of the Republic of Bulgaria. A commentary (1999). Sofia: Ciela (**Оригинално заглавие:** *Конституция на Република България. Коментар* (1999). София: Сиела)

Kiselova, N. (2010) Termination of the mandate of parliament and members of parliament prior to the expiry of their full term. In Kirov, P. (ed.) (2010) *Constitutional studies 2010: National and European aspects of contemporary constitutionalism, Vol. 1*. Sofia: St. Kliment Ohridski University Press, 84–112 (**Оригинално заглавие:** Киселова, Н. (2010) Предсрочно прекратяване на мандата на Народното събрание и на народния представител. В Киров, П. (ред.) (2010) *Конституционни изследвания 2010: Национални и европейски измерения на съвременния конституционализъм, Т. 1*. София: УИ „Св. Климент Охридски“, 84–112)

Hristov, V. (2010). A review of the jurisprudence of the Constitutional court regarding the contestation of the legality of the elections of representatives. *Legal thought*, 3(4), 20–30 (**Оригинално заглавие:** Христов, В. (2010). Преглед на практиката на Конституционния съд относно споровете за законност на избора на народни представители. *Правна мисъл*, год. 3, кн. 4: 20–30)

Stoychev, S. (2002). *Constitutional Law*. Sofia: Ciela (**Оригинално заглавие:** Стойчев, С. (2002). *Конституционно право*. София: Сиела)

Thomas, C. C. (1973) Comparative study of laws relating to the procedure for settling controverted elections. *Anglo-American Law Review*, 2(2), 219–272