



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян” № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,
факс 987-65-14, e-mail: arch@vas.bg

Изх. № 234

Дата: 31.03.2023 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

НА ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО
№ 4 / 2023 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 14 март 2023 г. по к.д. № 4/2023 г. Конституционният съд е допуснал частично за разглеждане по същество искането на 73 народни представители за установяване на противоконституционност на следните разпоредби от Изборния кодекс (обн. ДВ, бр. 19 от 2014 г., посл. изм. и доп. бр. 104 от 30.12.2022 г.):

- чл. 206, ал. 1 в частта „може по свой избор да“ и „с хартиена бюлетина“;

- чл. 206, ал. 3; чл. 212, ал. 4; чл. 212, ал. 5 в частта „Машинно гласуване не се произвежда в избирателни секции извън страната, за образуването на които са подадени по-малко от 300 заявление по чл. 16, ал. 1 или в които на последните

избори са гласували по-малко от 300 избиратели, както и в случаите, когато няма лице, на което Централната избирателна комисия е възложила дейности по техническото осигуряване и поддръжка на техническото устройство за гласуване, владеещо български език, което да инсталира и поддържа техническите устройства за машинно гласуване.“;

- чл. 213б, ал. 1 в частта „получили над четири на сто от действителните гласове на последните проведени парламентарни избори“;

- чл. 213в; чл. 268, ал. 4 и ал. 5; чл. 271 в частта „като преброява бюлетините от машинното гласуване“;

- чл. 430 в частта „като преброява бюлетините от машинното гласуване“;

- пар. 54 ЗИДИК (ДВ, бр. 104 от 30.12.2022 г.), с който се отменя пар. 145 от ПЗР на ЗИД на ИК, обн. ДВ, бр. 39 от 2016 г.).

Със същото определение Висшият адвокатски съвет е конституиран като заинтересувана институция по делото като му е даден 30-дневен срок за представяне на становище.

I. По съществуването на искането

В качеството си на народни представители, 73-та депутати релевират основания за противоконституционност във вр. с твърдяни нарушения на чл. 4, ал. 1 (правова държава), чл. 10 (общо, равно и пряко избирателно право); чл. 6, ал. 2 (забрана за дискриминация или създаване на привилегии), нарушение на конституционните стандарти, установени с решение № 9/2021 г. на КС и др.

Оспорените разпоредби в основната си част касаят уредбата на машинното гласуване и по-точно измененията в нея, въведени със ЗИД на ИК (ДВ бр. 104 от 30.12.2022 г.).

Според вносителите в сегашната си редакция чл. 206, ал. 1 във вр. с чл. 212, ал. 5 ИК нарушава принципа на равно избирателно право и е в разрез с установените конституционни стандарти в практиката на КС, до голяма част обобщени в решение №9/2021 г. Твърди се също така, че същите тези разпоредби поставят в по-благоприятно (привилегировано) положение една група избиратели спрямо други групи по дискриминационни принципи – големина секцията за гласуване и населено място; дали гласуваният е настанен в лечебно заведение или в дом за стари хора или специализирана институция за социални услуги и т.н.

Аргументирано е нарушение на принципа за равно избирателно право, тъй като гражданите, гласуващи в големите секции имат избор за начина си на гласуване, докато за тези в секциите – „изключения“ (под 300 избиратели и гореизброените) – нямат такава възможност.

По отношение на разпоредбите на чл. 213в, чл. 271 и чл. 430 ИК се развиват доводи за „конституционна нетърпимост“ на въведеното отчитане на машинния вот чрез преброяване на отпечатаните „хартиени носители, което обезсмисля машинното гласуване като такова“. Сочи се, че по този начин се нарушава принципът на равнопоставеност при упражняването на правото на глас, тъй като само ръчното преброяване на отпечатаните от машините бюлетини допуска човешка намеса от страна на членовете на секционните избирателни комисии. Наред с това са развити доводи и за проблемността на въвеждането на два алтернативни способа за упражняване на правото на глас в една и съща изборна секция и последващите от това различия в предпоставките на тайното и равно право на глас.

Допълнително, твърди се и, че забраната в чл. 206, ал. 3 избирател, който е избрал да гласува с бюлетина за машинно гласуване, да не може да гласува с хартиена бюлетина, води до неравнопоставено третиране на гражданите и създава недопустим „стимул“ да се предпочете последния способ за гласуване.

Въведените две различни наименования „бюлетина за машинно гласуване“ (чл. 206 ИК) и „бюлетина от машинно гласуване“ (чл. 212, ал. 4) създават объркване у гражданите и вътрешна противоречивост на новите законови редакции.

Що се касае до новата норма на чл. 213б ИК, според вносителите с нея недопустимо се дискриминират участници в изборния процес, които не били участвали на последните парламентарни избори или не са получили поне 4 на сто от действителните гласове.

Оспореният пар. 54 от ЗИД на ИК, с който се отменя пар. 145 от ПЗР на ЗИД на ИК, обн, ДВ бр. 30/2016 г. според вносителите е приет само на 1 гласуване и без обществен дебат. Сочи се, че такъв параграф липсва във всички приети на първо гласуване законопроекти.

II. По допустимостта на искането

Искането е направено от субект по чл. 150, ал. 1 от Конституцията и в своето определение Конституционният съд е приел, че то е частично допустимо по отношение на оспорените разпоредби от действащ закон, по които липсва

предходно произнасяне, в това число и по допустимостта на евентуално предходно искане, поради което по отношение на тях не е налице отрицателна процесуална предпоставка по чл. 21, ал. 6 ЗКС.

Що се касае до разпоредбата на чл. 212, ал. 5 в частта „*Машинно гласуване не се произвежда в избирателни секции извън страната, за образуването на които са подадени по-малко от 300 заявления по чл. 16, ал. 1 или в които на последните избори са гласували по-малко от 300 избиратели, както и в случаите, когато няма лице, на което Централната избирателна комисия е възложила дейности по техническото осигуряване и поддръжка на техническото устройство за гласуване, владеещо български език, което да инсталира и поддържа техническите устройства за машинно гласуване.*“, искането на депутатите в тази му част е отклонено поради предходно произнасяне по тези законови текстове с Решение №9/2021г. на КС.

С оглед гореизложеното и предвид, че искането съдържа и необходимите реквизити по чл. 17 и сл. от ЗКС, то е допуснато до разглеждане по същество с определението от 14 март 2023г., с изключение частта по чл. 212, ал. 5, изречение второ ИК.

III. По основателността на искането на 73 народни представители

3.1. По отношение на чл.206, ал. 1 в частта „може по свой избор да“ и „с хартиена бюлетина.

Както и самите вносители отчитат, Конституцията в чл. 42, ал. 2 предвижда със закон да бъде регламентиран редът за упражняване правото на българските граждани да избират държавни и местни органи и да участват в допитвания, като това следва да е уредено по начин, при който се запазва тайната вота и изискването на „общо, равно и пряко избирателно право с тайно гласуване“ (чл. 10 от Основния закон).

В Конституцията не се дефинира дали изборът ще се осъществява съгласно принципите на мажоритарна или пропорционална избирателна система, като няма и въведено императивно изискване за способа, по който конкретно да се упражни правото на глас, стига гореизброените изисквания да са спазени.

Така с приемането на действащия ИК (ДВ, бр. 19 от 05.03.2014 г.), първоначалната редакция на чл. 206, ал. 1 гласеше „В избирателната секция избирателят може по свой избор да гласува с хартиена бюлетина или с бюлетина за машинно гласуване.“ и макар въведената хибридна форма на гласуване практически да бе неработеща до изборите за 45-то НС поради липса на

достатъчно специализирани устройства за машинно гласуване, изборът по закон дали да гласува с машина или хартиена бюлетина бе предоставен на избирателя.

С промените в ИК (ДВ, бр. 36 от 01.05.2021 г.) бе прието, в избирателната секция избирателят да гласува с бюлетина за машинно гласуване, освен в случаите по чл. 212, ал. 5 и чл. 269¹.

Сегашните изменения в чл. 206 ИК отново връщат т.нар. „хибридна“ форма на гласуване – т.е. по избор на гласоподавателя с хартиена бюлетина или машинно и макар изборите за 45-то НС да показаха редица проблеми при отчитането на вота при хибридният начин на гласуване, това само по себе си не е основание за противоконституционност, а въпрос за техническото обезпечаване, подготовката на секционните комисии и тяхната компетентност за провеждане и отчитане на изборния процес. Безспорно, далеч по-целесъобразно би било, процесите по отчитане на машинния и хартиения вот да не се смесват, а да се обособят отделни секции за машинно и за „хартиено“ гласуване, на база предварителна заявка на избирателите на начина, по който желаят да упражнят правото си на глас. Но както посочихме – това, само по себе си, не обосновава противоконституционност на атакуваната норма.

Далеч по-сериозни основания за евентуална противоконституционност са налице по отношение на предвиденото ограничение в чл. 206 за т.нар. „малки секции“ (под 300 избиратели), при гласуване с подвижна избирателна кутия, в избирателни секции в лечебни заведения, домове за стари хора и други специализирани институции за предоставяне на социални услуги, в избирателни секции на плавателни съдове под българско знаме и останалите „изключения“ по чл. 212, ал. 5, за които законодателят недопустимо отнема правото на избор и предоставя на избирателя като единствена възможност да гласува само и единствено с хартиена бюлетина. Последното обаче не е предмет на искането на 73-та народни представители и КС не дължи произнасяне по него.

3.2. По отношение на чл. 206, ал. 3.

С последните изменения в ал. 3 бе възстановена редакцията към ДВ, бр. 19 от 05.03.2014 г., а именно: *„Избирател, който е избрал да гласува с бюлетина за машинно гласуване, не може да гласува с хартиена бюлетина.“*

Действително, ИК допуска при гласуване с хартиена бюлетина да се поиска повторно такава (чл. 267) , когато избирателят е допуснал грешка при

¹ Тази разпоредба през 2021г. бе атакувана пред КС, който със свое решение №9/2021г. прие, че и в тази си редакция не е противоконституционна.

упражняване на вота си и евентуалното ѝ коригиране върху бюлетината би я направила недействителна, тъй като СИК ще приеме зачеркването или корекцията като вид знак, разкриващ тайната на вота.

При машинното гласуване обаче технологичният процес не позволява подаването на недействителен глас, като машинния терминал указва в хода на гласуването, че избирателят е допуснал грешка, която би инвалидирала вота му, ако бюлетината бъде подадена така. По този начин възможността за корекция, която последващо е предвидил законодателят за избирател с хартиена бюлетина, при машинния вот се реализира в хода на самото гласуване и поради невъзможността от подаване на невалиден глас отпада и нуждата да се гласува повторно – било то машинно или с хартиена бюлетина. Същевременно, веднъж стартиран процесът по машинно гласуване не може да бъде спрял, преди избирателят да завърши подаването на своя вот. Последното обосновава и липсата на противоконституционност на тази разпоредба.

3.3. По отношение на чл. 212, ал. 4 и чл. 212, ал. 5 в частта *„Машинно гласуване не се произвежда в избирателни секции извън страната, за образуването на които са подадени по-малко от 300 заявления по чл. 16, ал. 1 или в които на последните избори са гласували по-малко от 300 избиратели, както и в случаите, когато няма лице, на което Централната избирателна комисия е възложила дейности по техническото осигуряване и поддръжка на техническото устройство за гласуване, владеещо български език, което да инсталира изм., бр. 104 от 2022 г.)*

Както споменахме по-горе в раздел II, КС със свое определение от 14.03.2023 г. е отклонил искането на групата народни представители досежно разпоредбата на чл. 212, ал. 5 като недопустимо, тъй като вече се е произнасял по идентични законови разпоредби със свое решение 9/2021г.

Що се отнася до чл.212, ал. 4, до измененията с ДВ бр. 104/2022г., тази разпоредба предвиждаше разпечатване от специализираното устройство за машинно гласуване на „контролна разписка“. След измененията думите „контролна разписка“ бяха заменени с „бюлетина от машинно гласуване“ и текстът добис следния вид:

“След произвеждане на гласуването се отпечатва от системата бюлетина от машинно гласуване, която се пуска в специална кутия за машинното гласуване и поддържа техническите устройства за машинно гласуване.“

Очевидно е въвеждането на нов термин „бюлетина от машинно гласуване“, която е различна от разписаната в чл. 206 „бюлетина за машинно гласуване“. И макар ИК в чл. 206, ал. 2 да разпорежда, че гласуването с бюлетина ЗА машинно гласуване е равностойно на гласуването с хартиена бюлетина, тези две различни формулировки очевидно противоречат на така заложените цели. Допуснатото противоречие действително създава правна несигурност, без ИК да дава легална дефиниция на двете понятия, за да могат те да бъдат разграничавани безспорно, което е в противоречие с принципа на правовата държава (чл. 4 КРБ). Недопустимо също така е в един и същи процес – машинно гласуване, да са налице два вида бюлетини – „за“ и „от“ машинно гласуване, които да са с различен вид и съдържание!

По тези съображения считаме, че са налице основания за обявяване на разпоредбата на чл. 212, ал. 4 ИК за противоконституционна.

3.4. По отношение на чл. 213б, ал. 1 в частта „получили над четири на сто от действителните гласове на последните проведени парламентарни избори“;

Въведеното от законодателя с чл. 213б, ал. 1 в атакуваната част ограничение е необосновано и в противоречие със забраната в чл. 6, ал. 2 от Конституцията за създаване на ограничения на дискриминационен принцип – в случая – между участниците в изборния процес. От създадената така неравнопоставеност очевидно няма легитимна потребност, нито с нея може да бъде обоснована пропорционалност, а по-скоро е налице противоречие със заявения дух на закона за гарантиране на прозрачност и честност на изборния процес. Последното няма как да се постигне чрез изключване на част от участниците в него от съществени процеси, имащи за цел да им дадат възможност да се уверят в честността на и сигурността на машинното гласуване и равнопоставеността на всички участници в него.

По тези съображения намираме исканията на вносителите за обявяване на противоконституционност на чл. 213б, ал. 1 в оспорената му част за основателни.

3.5. По отношение на чл. 213в; чл. 268, ал. 4 и ал. 5; чл. 271 в частта „като преброява бюлетините от машинното гласуване“ и чл. 430 в частта „като преброява бюлетините от машинното гласуване“

Тази група разпоредби касаят основно начина на отчитане на вота на гражданите, избрали да гласуват чрез специализирани устройства за машинно гласуване. И докато по отношение на това, на каква хартия е отпечатана бюлетината от машинно гласуване – обикновена или специална и със съответните защиты, да липсват основания за противоконституционност, то по отношение на „ръчното“ броене и отчитане на вота, подаден чрез специализираните устройства за машинно гласуване, такива основания считаме, че са налице.

Мотивите на законодателя още към 2014г. при въвеждането на машинното гласуване и всички изменения до този момент бяха насочени в посока неговото по-широко приложение с оглед безспорно по-високата надеждност на процеса на броене и отчитане както на вота, така и на предпочитанията, а на сумиране накрая на изборните резултати. Емпиричните данни от последните избори за 46-то, 47-мо и 48-мо НС показаха единични случаи на грешки при машинното гласуване и то основно в резултат на човешкия фактор и неправилната им експлоатация.

Превръщането на скъпоструващите и високотехнологични машинни терминали в обикновени принтери на бюлетини поставя под съмнение честността и прозрачността на изборния процес, тъй като от една страна няма гаранции за сигурността на отпечатването, трайността на печата и защитата от грешки при него (напр. при изчерпване на хартията, тонера и т.н. консумативи), които биха могли да доведат до формално отчитане от машинния терминал на даден вот като „редовно подаден“, без обаче да е налице неговото нормално отпечатване върху „бюлетина от машинно гласуване“, която по-късно да бъде преброена и вотът – отчетен. Същевременно, законодателят е оставил възможността в паметта на машинните терминали да се съхраняват данни за подадения вот и предпочитанията от всеки избирател (чл. 268, ал. 4 ИК), но липсва механизъм, при който при нередовно отпечатване на бюлетина от машинно гласуване, те да бъдат достъпни и вотът на избирателя – зачетен. Съществуващия ред за отчитане на машинния вот до оспорените промени в ИК бе значително по-добър, като включително допускаше контролна проверка на машинно отчетените и преброени резултати посредством сравняване с разпечатаните контролни разписки.

Последното по измененията, въведени с ЗИД на ИК ДВ 109/2022г. не само че бе премахнато, но в този смисъл въведените промени в реда за отчитане на машинния вот противоречат на смисъла гласуването чрез специализирани устройства за машинно гласуване и на практика го превръщат в лоша разновидност на гласуването с хартиени бюлетини поради значително по-малкия размер на бюлетините от машинно гласуване и липсата на сигурност в тяхната

четимост или на това, което е било отпечатано върху тях. А както засегнахме и по-горе, ИК не допуска повторно машинно гласуване, независимо от основанията за това!

Предвид изложеното до тук считаме, че оспорените разпоредби са в противоречие с принципа на правовата държава (чл. 4 от КРБ), конституционно установените принципи на избирателното право (чл. 10 КРБ), равенството на гражданите пред закона и забраната за дискриминационното им или привилегировано третиране (чл. 6 КРБ), което и обосновава евентуалната противоконституционност на оспорените разпоредби на чл. 268, ал. 4 и ал. 5; чл. 271 в частта „като преброява бюлетините от машинното гласуване“ и чл. 430 в частта „като преброява бюлетините от машинното гласуване“.

3.6. По отношение на пар. 54 ЗИДИК (ДВ, бр. 104 от 30.12.2022г.), с който с отменя пар. 145 от ПЗР на ЗИД на ИК, обн. ДВ, бр. 39 от 2016г.).

Основен елемент от принципа на правовата държава и върховенството на правото е спазването на принципите на законодателния процес, в това число и за провеждане на прозрачен, отчетен и демократичен процес по приемане на един законодателен акт.

Предложението за цялостна отмяна на приетото през 2016г. експериментално дистанционно електронно гласуване, но с възможност за неговото реално въвеждане при изграждане на системата, нейното тестване и надеждност, липсва в първоначално приетите законопроекти и е въведено немотивирано между първо и второ гласуване², без да е налице и изискуемата оценка на въздействието от тази мярка. По този начин изцяло се потъпкват инвестираните немалко средства и усилия през годините за изграждане на системата за ДЕГ, включително и вотът на над 1 880 000 български граждани, които подкрепиха на референдума през 2015г. въвеждането на дистанционното електронно гласуване.

Сочените от вносителите липса на две гласувания, изискуемите по чл. 88, ал. 1 от Конституцията, **както и нарушението на принципа на правовата държава (чл. 4 КРБ) обосновават противоконституционност и на тази разпоредба.**

3.7. В допълнение към гореизложеното, с изненада констатираме липса на аргументи в искането на вносителите досежно дискриминационните и открито противоконституционни разпоредби на чл. 278, ал. 5 и чл. 437, ал. 5 (т.нар.

² Вж. предложения преди второ гласуване на ИК вх.но. 48-254-04-9 от Д. Атанасова и група народни представители

„защита на водача на листата“, при която „по право“ за него, заедно с личните му предпочитания, се броят и тези бюлетини на партийната формация, в които липсва изрично посочена предпочитаност), чл. 254, ал. 1 (водачество на две листи). Последните макар и предмет на законодателни предложения за отпадането им по реда на законодателни изменения³ в хода на приемането на последните изменения в ИК с мотиви именно за евентуална противоконституционност и направени от народни представители, подписали и настоящото искане до КС и отхвърлени в зала от мнозинството, приело така атакуваните разпоредби, за съжаление не са намерили място в отправеното до КС искане.

IV. Заключение

В заключение, Висшият адвокатски съвет, в качеството си на заинтересувана институция по к.д. № 4/2023 г., **изразява становище пред Конституционния съд за наличие на противоконституционност на следните разпоредби от ЗИД на ИК (ДВ брой 109/2022), а именно:**

- чл. 212, ал. 4; чл. 213б, ал. 1 в частта „получили над четири на сто от действителните гласове на последните проведени парламентарни избори“;

- чл. 213в; чл. 268, ал. 4 и ал. 5; чл. 271 в частта „като преброява бюлетините от машинното гласуване“ и - чл. 430 в частта „като преброява бюлетините от машинното гласуване“; както и

- пар. 54 ЗИДИК (ДВ, бр. 104 от 30.12.2022г.), с който с отменя пар. 145 от ПЗР на ЗИД на ИК, обн. ДВ, бр. 39 от 2016г.),

поради нарушение на чл. 4, ал. 1; чл. 6, ал. 2 и чл. 10 от Конституцията.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ: /п/

АДВ. Д-Р ИВАЙЛО ДЕРМЕНДЖИЕВ

³ Вж. ЗИД на ИК, вх. но. 48-254-04-6 от 15.11.2022г., вносител Асен Василев и група народни представители