



Република България
Президент

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 91 КИ
Дата 12.04.23г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

от Румен Радев
Президент на Република България
по конституционно дело № 4 от 2023 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Определение на Конституционния съд от 14.03.2023 г. президентът на Република България е конституиран като заинтересувана институция по конституционно дело № 4 от 2023 г.

Производството е образувано по искане на 73 народни представители от 48-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на **разпоредби от Изборния кодекс** (обн. ДВ, бр. 19 от 2014 г., посл. изм. и доп., бр. 104 от 30.12.2022 г.), както и на **§ 54 ЗИДИК** (обн. ДВ, бр. 104 от 30.12.2022 г.), с който се отменя § 145 от преходните и заключителни разпоредби (ПЗР) на Закона за изменение и допълнение на Изборния кодекс (обн. ДВ, бр. 39 от 2016 г.; изм., бр. 85 от 2017 г., бр. 94 от 2018 г. и бр. 17 и 21 от 2019 г.).

На 14.12.2022 г. с Указ № 287 (обн., ДВ, бр. 100 от 16.12.2022 г.) упражних правото си по чл. 101, ал.1 от Конституцията, като върнах за ново обсъждане разпоредби на приетия от 48-ото Народно събрание Закон за изменение и допълнение на Изборния кодекс (ЗИД ИК, обн., ДВ, бр. 104 от 30.12.2022 г.). Законът бе повторно приет на 23.12.2022 г., като с влизането му в сила разпоредбите станаха част от корпуса на Изборния кодекс. Доколкото искането на народните представители обхваща част от върнатите разпоредби, изложеното в мотивите към вето е изцяло в подкрепа на противоконституционността на оспорваните сега разпоредби.

1. Чл. 206, ал. 1 и ал. 3, чл. 212, ал. 3, чл. 268, ал. 4 и ал. 5 от ИК регламентират общите правила за **начина на гласуване в повечето избирателни секции**. В тях избирателят ще гласува по свой избор с хартиена бюлетина или с бюлетина за машинно гласуване.

1.1. Начинът на гласуване е въпрос на законодателна целесъобразност, чиито рамки обаче са установени в чл. 10 и чл. 42, ал.1-3 от Конституцията. Това е така, доколкото няма друг акт освен изборът, който да овластява избрания орган, за да изпълнява възложените му от Конституцията функции за определения в нея срок (Решение № 5 от 2001 г. на КС по к. д. № 5/2001 г.). Всеобщото, равно и пряко избирателно право с тайно гласуване се явява основно средство за реализиране на демократичното управление – „чрез неговото упражняване се конституират най-важните структури на държавната власт и се осъществява политически контрол над тяхната дейност“ (Решение № 3 от 2017 г. на КС по к. д. № 11/2016 г. и Решение № 9 от 2021 г. на КС по к. д. № 9/2021 г.). Това са взаимосвързани принципи, които са пряко относими към демократичната същност на държавата: свободните и честни избори въз основа на всеобщо, равно и пряко избирателно право с тайно гласоподаване могат да бъдат ефективно гарантирани само при една ясна организация и ред, определени със закон.

Изборите като техника и като процедура са тяхната формална страна. Именно тя е основната гаранция, за да бъде изборът свободно волеизявление. Когато избирателят упражнява правото си на глас, той, освен че изразява воля, осъществява и една публична функция. Именно съществуващата императивна правна норма следва да определи как се стига до тази публична воля на избирателите. Конституцията задължава законодателя да определи организацията и реда за произвеждане на избори със закон (чл. 42, ал. 2). В отклонение и дисонанс с това, според оспорваните тук изменения на ИК, не законът въз основа на установени критерии, а избирателят по свое усмотрение ще определя начина на гласуване – с хартия или с машина, в повечето от секциите. Правото и задължението за императивно дефиниране на начина на гласуване принадлежи на законодателя. Това се изисква преди всичко от уредбата на отношенията в сферата на публичното право, каквито несъмнено са изборните отношения. Единствено парламентът е натоварен да ги уреди чрез трайна уредба (чл. 3, ал. 1 от Закона за нормативните актове).

1.2. Равното избирателно право може да бъде осигурено единствено по критерии, определени в закон. Като регламентира различни начини на гласоподаване в една секция и като не определя конкретни критерии за това различно гласоподаване, законодателят не осигурява равно, а произволно третиране на гласоподавателите и гласовете в една и съща секция. Когато за едно и също право или задължение законът предвижда различно третиране, то трябва да се основава на обективен критерий. Задължението за обективен критерий е гаранция срещу произвол, част от принципа за равенството и компонент от съдържанието на правовата държава (Решение № 1 от 2005 г. на КС по к. д. № 8/2004 г.). Конституционният принцип за равенството не е нарушен, ако различното третиране се основава на определен критерий и на него отговарят всички от една група субекти (Решение № 4 от 2014 г. на КС по к. д. № 12/2013 г. и Решение № 6 от 2010 г. на КС по к. д. № 16/2009 г.). Гласуването по предпочитание/усмотрение с хартиена бюлетина или с бюлетина за машинно гласуване създава неравно третиране на избирателите, без законодателят да е създал критерий,

на който трябва да отговарят всички избиратели от секцията. Противно на установеното спрямо него задължение в чл. 42, ал. 2 от Конституцията законодателят оставя на избирателя решението как да осъществи гласоподаването. Такава „свобода на избор“ не може и не трябва да замества прилагането на общозадължителни правила, на които да се подчинява изборният процес с неговата несъмнено решаваща значимост за демократичната държава. Принцип на демокрацията е, че свободата на избор се отнася до формирането и изразяването на волята на избирателите, а начинът на гласуване следва да се уреди с императивни норми, които гарантират свободното волеизявление и основните начала на Конституцията. Именно поради това Конституцията не регламентира задължение за законодателя да осигурява свобода на избор, т.е. предпочитание на всеки избирател с какъв вид бюлетина да упражни своя вот. Начинът на подаване на гласа - с бюлетина за машинно гласуване, с хартиена бюлетина или по друг начин - не е свързан с конституционно защитеното право на избор на избирателите (Решение № 9 от 2021 г. на КС по к. д. № 9/2021 г.).

1.3. За да бъде правно съизмерима една свобода, тя трябва да бъде определяема по критерии, осигурени от законодателя съобразно конкретни права и задължения. Всъщност свободата на избирателя относно начина на гласуване сама по себе си не е гарантирана по какъвто и да е начин от законодателя. Изборният кодекс не регламентира специфични правомощия на комисиите по отношение на осигуряването на информиран избор на гласоподавателите в изборния ден. Това създава предпоставки за различни форми на намеса в този „избор на начин на гласуване“, който е предоставен на избирателя. След като законодателят е възприел идеята за алтернативи, той е задължен да определи такъв начин за гласуване, който да третира еднакво гласуването с машина и с хартиена бюлетина и във всички случаи - при гарантиране тайната на вота. Въвеждайки двата начина на гласуване в рамките на една и съща секция, законодателят не действа в пределите на законодателната целесъобразност, а създава допълнителни възможности да се въздейства на избирателя и тайната на вота да бъде нарушавана. В зависимост от броя на избирателите, които ще гласуват по единия или по другия начин, може да се стигне до идентифициране на техния избор, което само по себе си води до взаимното обезсмисляне и на двата способа за гласуване. Редакцията на чл. 206, ал. 3 от ИК въвежда изрично ограничение само за избиратели, избрали да гласуват с „бюлетина за машинно гласуване“ – те да не гласуват с хартиена бюлетина. Поставяйки забраната към момента на предпочитането за гласуване с машина, законодателят лишава избирателя от гласуване с хартия, ако в същия момент машината се развали. Няма симетрична забрана пред избиратели, предпочели да гласуват с хартиена бюлетина - да не гласуват с бюлетина от машинно гласуване. Това показва предпочитанието на законодателя да гарантира гласуването с хартиена бюлетина и да не предостави същите гаранции за машинното гласуване, в нарушение на принципа на равенството.

1.4. С оспорените изменения на ИК смесеното гласуване обезсмисля ефекта на гласуването с машини. Последното според Конституционния съд „дава законови

гаранции както за всеобщо, равно, пряко и лично упражняване на правото на глас, така и за доброволност, автентичност на волеизявлението на гласувания, тайна на вота и упражняване на правото на глас само един път в едни и същи избори и за спазването на принципите на публичност и прозрачност на изборния процес“ (Решение № 9 от 2021 г. на КС по к. д. № 9/2021 г.). Данните за броя на недействителните бюлетини през годините говорят сами за себе си. При парламентарните избори през 2022 г. недействителните бюлетини са 9 042, а при парламентарните избори през април 2021 г. - 86 527.

С § 10, т. 2 от ЗИД ИК на контролните разписки от специализираните устройства за гласуване се придаде значението на „бюлетини от машинно гласуване“. Съгласно оспорваната разпоредба на чл. 271 от ИК отчитането на резултатите от машинното гласуване от секционните избирателни комисии ще се осъществява чрез преброяване на бюлетините от машинното гласуване в новия им смисъл. Това означава, че **отчитането на гласовете от машинния електронен вот** ще е посредством физическо/фактическо броене на хартиените бюлетини, отпечатани от устройствата за гласуване (машините). Така се подменя още една характеристиката на машинното гласуване – като електронно гласуване, осъществявано в контролирана среда. Това противоречи и на целта избирателите да имат „право на избор“ между хартия и машина.

Бюлетините от машинното гласуване ще се подреждат по същите правила, по които се подреждат и хартиените бюлетини, независимо че няма да съдържат същите реквизити като хартиената бюлетина. Принтираната от машината бюлетина ще се подпечатва на гърба с печата на комисията. Няма причина за нея да не важат същите правила, за да бъде сметена за недействителна. Заличени са специфичните признаци на машинното гласуване и уредбата му вече не отговаря на названието и предназначението му като вид електронно гласуване. Такова разминаване между формално регламентиране и смислово предназначение прави уредбата на машинното гласуване несъвместима с конституционния принцип за правовата държава, изискващ недвусмислено и ясно законодателство (чл. 4, ал. 1). Така се заличава природата и смисълът на машинното гласуване. Оказва се, че прокламираните цели, преследвани с промените в ИК, не могат да бъдат изпълнени. В действителност избирателят не получава право на избор за начина за гласоподаване.

Формира се заключението, че въведените правила за **смесен начин на гласоподаване** (чл. 206, ал. 1 и ал. 3, чл. 212, ал. 4, чл. 268, ал. 4 и 5 от ИК) и **отчитане на резултатите от него** (чл. 271 от ИК) не съответстват на конституционните стандарти за всеобщо, равно и пряко избирателно право с тайно гласуване при организация и ред, определени в закон (чл. 10 и чл. 42, ал. 1 и 2 от Конституцията).

2. В опит да засили **прозрачността и сигурността на машинното гласуване** законодателят е приел разпоредбите на чл. 213б и чл. 213в. Предвижда се предоставяне на достъп до изходния код, „документацията на системата за електронната система за машинно гласуване“ и всички други софтуерни инструменти,

приложими в изборния процес. Достъпът се осигурява на лица, посочени от партиите и коалициите, получили над 4 на сто от действителните гласове на последните проведени парламентарни избори. Всяка от партиите и коалициите може да посочи не повече от три лица. (чл.213б, ал.1 от ИК).

Така създаденият режим на предоставянето на кодовете от машинното гласуване се явява ограничителен както спрямо партиите и коалициите, които не са преминали изборната бариера на предишните парламентарни избори, така и спрямо инициативните комитети. Те са лишени от право да се запознаят с кода и да формират своя обоснована преценка относно гаранциите за сигурността на машинното гласуване. Ако целта на мярката е да се намалят съмненията за неправомерно манипулативно въздействие върху машините за гласуване, очевидно избраният от законодателя критерий за определяне на субектите, на които ще се предостави достъп до изходния код, а именно – обвързаността от процентно получените гласове от предходни избори, е непропорционален. Достатъчно показателно е например, че държавата е натоварена със задължението да субсидира политически партии, които не са преминали 4-процентовата бариера, но са получили 1 (един) и повече процента подкрепа (Закон за политическите партии); същите обаче, с измененията на ИК, не се считат благонадеждни, за да им бъде предоставена информация за надеждността на машинното гласуване. Освен това, извън последните 10 дни преди изборния ден липсва времево ограничение за достъпа; липсва и уредба, която да рамкира целта на осигуряването на достъп, както и на действията, които могат да се извършват с кода. Всичко това води до неясноти относно прозрачността на машинния вот, като подрива постигането на основната цел на промените в тази им част.

Следва заключението, че избраният от законодателя критерий за определяне на субектите, на които ще се предостави достъп до изходния код, нарушава принципа на равенството пред закона (чл. 6, ал.1 и 2 от Конституцията). Конституционният съд е последователен в практиката си, че принципът на политическия плурализъм (чл.11, ал. 1 от Конституцията) задължава законодателя да осигури такива условия на политическите партии, които да им позволят съревнование при равни възможности. Това създава гаранция за ефективното функциониране на демократичните институции (Решение № 5 от 2021 г. на КС по к. д. 13/2019 г.).

3. Оспорваните разпоредби в тяхната взаимосвързаност не съответстват и на **зададения конституционен стандарт за правова държава (чл. 4, ал. 1)**. Изискването една нормативна уредба да е достатъчно точно, ясно и прецизно формулирана е показател за годността ѝ да регулира обществените отношения, които тя е призвана да уреди (Решение № 8 от 2019 г. на КС по к. д. 4/2019 г.). Това важи в още по-голяма степен за изборните правила. Като конкретизация на задължението в чл. 42, ал. 2 от Конституцията, организацията и редът за произвеждане на избори да се уреждат в закон, самият Изборен кодекс (чл. 1, т. 1) изрично изисква правилата относно условията, организацията и реда за произвеждане на изборите в Република България да са

определени в него. Така например за неуредени в закона въпроси относно методиките за определяне на резултатите Централната изборителна комисия може да приема решения само доколкото кодексът позволява. Със своите неясноти и неточности оспорваните разпоредби въвеждат различни взаимнопротиворечиви понятия, които са в голямата си част пряко неприложими. Хартиените бюлетини и бюлетините от машинно гласуване са много различни – и като размер, и като вид хартия, и като начин на съгване. Законодателят не е съумял да създаде правила, които отчитат тези съдържателни/концептуални разлики. Макар да обявява броя на разпечатваните от машините бюлетини като единствено релевантен за резултатите от машинното гласуване, кодексът никъде не забранява разпечатването на машинен протокол (Решение на Административен съд - София град № 1207/24.02.2023 г.). Нещо повече, самият той е необходима гаранция за обективното отчитане на резултатите. От друга страна, възможните затруднения и забавяния във връзка с отчитането на предпочитиите от машинно гласуване само на база броенето на бюлетините от машините на практика правят въведения режим на отчитане на машинния вот в чл. 271 от ИК фактически трудно осъществим. По същия неясен начин стоят и въпросите за полагането на печат върху бюлетините от машинното гласуване и за последиците от поставянето му или не. Оспорваните тук изборни правила по същество променят смисъла и на голяма част от уредбата, която формално пряко не е засегната от изменениията, но по която има трайна практика по правоприлагане и правораздаване. Така и тази непроменена в кодекса уредба придобива непредвидимост и непредсказуемост.

Всичко това показва, че въведените правила за начина на гласуване и приравняването на машинното гласуване с хартиено относно броенето на гласовете, са не само конституционно нетърпими от гледна точка на чл. 10 и чл. 42, ал. 1 и 2 от Конституцията, те са и негодни да проявят регулативен ефект във вида, който правовата държава изисква от законодателя.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

По изложените съображения намирам за основателно искането на 73 народни представители от 48-ото Народно събрание към Конституционния съд да установи противоконституционност на разпоредбите на чл. 206, ал. 1 и 3, чл. 212, ал. 4, чл. 213б, ал. 1, чл. 268, ал. 4 и 5 и чл. 271 от Изборния кодекс (обн., ДВ, бр. 19 от 5.03.2014 г., посл. изм. и доп., бр. 104 от 30.12.2022 г.).

РУМЕН РАДЕВ
ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ