

Институт за Развитие
на Публичната Среда ИРПС



До
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

на Институт за развитие на публичната среда

по конституционно дело №4/2023 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ.

С определение №3/2023 г. по к.д. №4/2023 г. Конституционният съд на РБ е допуснал частично за разглеждане по същество искането на 73 народни представители от 48-то 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.). Със същото определение КС е отправил покана до Институт за развитие на публичната среда да предложи становище по това дело, като му е предоставен 30-дневен срок.

По съществуващото на искането

- По отношение на оспорения чл. 206, ал. 1 в частта "може по свой избор да" и "с хартиена бюлетина" и чл. 212, ал. 5, в допуснатата от КС част, във връзка с твърдението за накърняване на равното избирателно право, регулирано от чл. 10 на КРБ

Конституцията на Република България в чл. 10 прогласява принципа на всеобщо, равно и пряко избирателно право с тайно гласуване. Конкретните разпоредби, които уреждат изборната система, условията за упражняване на избирателното право и администрирането на процеса по провеждане на избори в Република България, са предоставени на дискрецията на законодателя (чл. 42, ал. 2, КРБ).

При определянето на тези правила Народното събрание е длъжно да се съобразява с принципите, заложи в чл. 10 от КРБ: *“Изборите, националните и местните референдуми се произвеждат въз основа на общо, равно и пряко избирателно право с тайно гласуване.”*

Така законодателят има задължение да не създава правила, които да поставят една група избиратели в по-неблагоприятна позиция, спрямо друга група.

Преценката дали е налице подобно дискриминационно отношение следва да се извърши в контекста на тълкувателната практика на КС по отношение на разпоредбите на чл. 10 на КРБ. А КС вече е казал, че начинът на гласуване като технология е въпрос на законодателна целесъобразност доколкото не накърнява конституционния принцип за равно избирателно право.

В този смисъл, в мотивите на Решение № 9 от 2 юли 2021 г. по к.д. №9/2021 г. се казва: *“Избирателното право е „общо“. Като постижение на модерния конституционализъм избирателното право е „всеобщо“ – негов носител е всеки гражданин на държавата, независимо от пол, раса, език, имуществено, професия, обществено положение, образование, религия или политически убеждения.”* Този принцип не се накърнява от възприетите в демократичните държави изисквания за упражняването на избирателното право – достигане на определена възраст, гражданство, местоживееене, правоспособност и дееспособност. *Всеобщото избирателно право е предпоставка за равното избирателно право: всички граждани, отговарящи на определени изисквания, притежават избирателни права.”*

Чл. 206, ал. 2 от Изборния кодекс постановява, че *“Гласуването с бюлетина за машинно гласуване е равностойно на гласуването с хартиена бюлетина.”*

В този смисъл технологията на гласуване сама по себе си не води до промяна в принципа на равното избирателно право. За всеки избирател е осигурена възможност да подаде своя глас, като тежестта на гласа на всеки един избирател е равна за съответния вид избор. Решението за това дали ще се гласува само с хартия, само с машина или избирателите ще имат възможност за избор на начина на гласуване, е в правомощията на Народното събрание. При взимането на това решение за технологията на гласуване законодателят може да балансира между различни критерии по целесъобразност, като пропорционалност и ефективност на разходването на държавни ресурси, технологична обезпеченост и др. Както самият КС вече е посочил, това е въпрос на **“законодателна целесъобразност, която сама по себе си не подлежи на контрол за конституционност, стига законът да спазва принципите на избирателното право, установени в чл. 10”**. В същото решение № 9/2021 г. КС отбелязва, че

“Основният закон не регламентира задължение за законодателя да осигури свобода на избор 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 защитено право на избирателите. Щом независимо от технологията на гласуване, законът предвижда равно третиране на различните начини на гласуване и обезпечават спазването на конституционните принципи на избирателното право в различните хипотези, то законодателният орган е действал в пределите на допустимата законодателна целесъобразност.“

Трябва обаче да се отбележи една принципна разлика в различните хипотези, в които се ограничават машинното гласуване в чл. 212, ал. 5 от ИК. От една страна става въпрос за обективни критерии, еднакви за всички избирателни секции - избирателни секции в страната с по-малко от 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, а при гласуване в чужбина 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. Същевременно, при гласуването в чужбина машинно гласуване не се произвежда *“в случаите, в които 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. 212, ал. 5, изр. 2, предл. последно).

В случая става въпрос за субективен фактор, който дава възможност на ЦИК по свое усмотрение да изключва машинното гласуване в изборни секции в чужбина, които отговарят на всички други законово установени условия, за да се проведе в тях машинно гласуване. В този контекст трябва да се отбележи, че невъзможността на един административен орган да изпълни свое задължение не отменя задължението му по закон. Така формулирана разпоредбата на чл. 212, ал. 5 практически закрепва административната невъзможност на ЦИК да осигури техническа поддръжка във всички секции в чужбина, в които следва да се осигури машинно гласуване, регулирани според критериите в Изборния кодекс, и превръща тази невъзможност/нежелание в законово установено основание за ограничаване на машинното гласуване. Законът не въвежда критерии кога ЦИК може „да не възложи“ техническото осигуряване на машинното гласуване и по

този начин оставя всичко на субективната преценка на комисията, която по свое усмотрение може да решава дали да организира или не машинно гласуване във всяка секция в чужбина. Подобен подход не е добра практика в правова държава и според нас чл. 212, ал. 5, изр. 2 в частта *“в случаите, в които няма лице, на което Централната изборителна 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”* противоречи на принципа на правовата държава.

- *По отношение на чл. 212, ал. 4 ИК, изречение първо “След произвеждане на гласуването се отпечатва от системата бюлетина от машинно гласуване, която се пуска в специална кутия за машинното гласуване.”; чл. 206, ал. 3 и чл. 268, ал. 4 и ал. 5 във връзка с въвеждането на две отделни понятия, свързани с машинното гласуване - бюлетина за машинно гласуване и бюлетина от машинно гласуване*

Институт за развитие на публичната среда е съгласен с твърдението на вносителите, че след последните промени в Изборния кодекс се въвеждат две различни понятия - бюлетина за машинно гласуване (визуализацията на екрана на машината, която има същото съдържание като хартиена бюлетина) и бюлетина от машинно гласуване (разпечатвана от машината, която отразява само вота на избирателя). Същевременно в Изборния кодекс липсват легални дефиниции на тези понятия, което да ги разграничи и да даде яснота за тяхното съдържание и функция. Това е предпоставка за правна несигурност и противоречи на принципа на правова държава.

Действително, що се отнася до избирателите, независимо дали са предпочели да гласуват с хартиена бюлетина или с машина, подредбата на партиите, коалициите и инициативните комитети, разположението на различните елементи на бюлетината са еднакви, независимо от избраната технология. При самия акт на гласуване обаче, избирателите, решили да подадат гласа си със специализирано машинно устройство, пускат в урната принтирана бюлетина от машината, която се различава, както от хартиената бюлетина, така и от тази на екрана на СУЕМГ. Това може да доведе до неяснота и затруднява организацията на изборния процес.

- *По отношение на чл. 206, ал. 3 и чл. 212, ал. 4 във връзка с невъзможността на избирател да гласува повторно с хартия или машина - твърдение за противоречие с чл. 6 от КРБ*

В искането на 73-мата народни представители се твърди, че разпоредбата на чл. 206, ал. 3 поставя в по-неблагоприятна ситуация избирател, гласуващ с машина, заради въвеждането на забрана за повторно гласуване при грешка. Този текст трябва да се коментира едновременно с текста на чл. 212, ал. 4, изречение последно **“Избирателят не може да промени своя вот чрез повторно машинно гласуване.”** заради общата логика зад двете разпоредби.

В чл. 267 от ИК законодателят е постановил възможност за повторно гласуване на избирател в случай на сгрешена хартиена бюлетина. **“Чл. 267. (1) Избирател, който сгреша при поставянето на знака, изразяващ неговия вот, може да върне сгъната сгрешената бюлетина на секционната избирателна комисия и да получи нова бюлетина за гласуване от същия вид. Това право се предоставя на избирателя само веднъж.”**

В допълнение чл. 268, ал. 2, във връзка с произвеждане на гласуването с бюлетина от машинно гласуване постановява **“Избирателят отбелязва по еднозначен начин своя вот за кандидатска листа и ако желае, изразява своето предпочитание (преференция) за кандидат от избраната от него кандидатска листа на партия или коалиция. Избирателят може еднократно да промени избора си преди потвърждаването му.”**

Както КС вече е посочил в Решение № 9/2021 г.: **“Съгласно ИК гласуването се извършва „с бюлетина за машинно гласуване“ (чл. 206, ал. 1 ИК) и „с общи хартиени бюлетини“ (чл. 208, ал. 1 ИК). В този смисъл и в двете хипотези избирателят гласува с бюлетина по образец, която е с идентично съдържание и не се различава по своите външни – видими реквизити (чл. 212, ал. 3, предл. първо ИК). ”**

И отново в РКС № 9/2021 г.: **“Както Конституционният съд вече отбеляза, хипотетичната възможност машините за гласуване да допускат софтуерни грешки или да бъдат манипулирани не дава основание за установяване на противоконституционност на законовите разпоредби, предмет на настоящото дело.”**

Избирателите, гласуващи с машина, имат възможност да променят избора си, което се гарантира от чл. 268 на ИК. Това става благодарение на софтуера на техническото устройство. Но след последните промени на Изборния кодекс беше въведен нов вид отчитане на окончателния резултат от специализираното машинно устройство за гласуване - чрез преброяване на бюлетините от машинно гласуване. Именно това отчитане има отношение към преценката за това дали избирателите, решили да гласуват с машина, и тези - с хартиена бюлетина, са

поставени в условие на неравно третиране от закона. Въвеждането на нов термин "бюлетина от машинно гласуване" и недопускането на повторно гласуване, след като такава бъде отпечатана, поставя избирателите, дали гласа си с машина, в по-неблагоприятно положение от тези, гласували с хартиена бюлетина.

Доколкото вотът на гласувалите с хартия се отчита от хартиената бюлетина и те имат право на повторно гласуване при допускане на грешка, би следвало и гласувалите с машина, чийто вот се отчита с бюлетина **ОТ** машинно гласуване, да имат същата възможност за поправка на бюлетината **ОТ** машинно гласуване.

На изборите от 2 април 2023 г. стана ясно, че в редица случаи машинните устройства не са отпечатали бюлетините по начин, удостоверяващ явно волята на избирателите. Поради това на свое заседание ЦИК обсъди и разпространи до районните избирателни комисии указания, съгласно които избирателите следва да се допускат да гласуват втори път при разпечатване на празна или много къса бюлетина от машинно гласуване. Това указание беше обявено и на брифинг на Централната избирателна комисия от 16.49 ч на 2 април 2023 г.

- *По отношение на оспорените чл. 213в ИК, чл. 271 ИК и чл. 430 ИК във връзка с отчитането на вота и с твърдението за накърняване на равното право на глас, регулирано от чл. 10 на КРБ*

Разглежданото искане за обявяване на противоконституционност посочва, че въвеждането на изискванията на тези разпоредби са конституционно нетърпими като се цитират изискванията за сигурност и надеждност, част от Кодекса за добрата практика по изборните въпроси на Съвета на Европа („Code of Good Practice in Electoral matters“). Изискванията за сигурност обаче продължават да са част от българското изборно законодателство - както посочват вносителите, в чл. 213 ИК, чл. 213а ИК и чл. 213б ИК.

Институт за развитие на публичната среда поддържа тезата, че с последните промени в Изборния кодекс устройствата за машинно гласуване практически бяха превърнати в средства за отпечатване на бюлетини. Промените елиминираха основните предимства на автоматичното отчитане на машинния вот - недопускането на грешки при отчитането на резултатите от страна на секционните избирателни комисии и значителното съкращаване на времето за отчитане на вота. Не бива да забравяме, че машинното гласуване практически елиминира и възможността за подаване на недействителен вот.

От данните, публикувани от ЦИК и събрани от Институт за развитие на публичната среда, ясно се вижда как завръщането на възможността за смесено

гласуване в големите секции е довело и до ръст в абсолютния брой на недействителните бюлетини.

Тези съображения обаче са съображения по целесъобразност, което не означава, че цитираните разпоредби са противоконституционни.

В допълнение, Институт за развитие на публичната среда напомня, че изборният процес в България съдържа редица реквизити, които гарантират неговата честност и преди въвеждането на машинно гласуване - в рамките на изборния ден всяка СИК е снабдена с уникален печат, който се наранява и се поставя върху хартиената бюлетина; кочаните с бюлетините и самите хартиени бюлетини във всяка секция също имат уникални номера и пр.

По отношение на твърдението че *“недобросъвестното поведение на един член на СИК или ОИК ще е достатъчен да анулира надлежно подаден глас”*, напомняме, че цялата изборна администрация - ЦИК, РИК/ОИК и СИК се формира от парламентарно представените партии. Това е допълнителен механизъм за взаимен контрол между членовете на изборната администрация, които следва да отчитат коректно и безпристрастно изборните резултати. Така парламентарно представените партии също следва да носят имплицитна отговорност за коректно отчитане на резултата - през посочените от тях членове на изборната администрация.

Допускането на хипотетичната възможност член на администрацията да е недобросъвестен **не е основание** за установяване на противоконституционност на разпоредбите. Във връзка с описаното по-горе считаме, че начинът на преброяване на бюлетините при гласуване с хартиени бюлетини и при гласуването с машина - извършвано от секционната избирателна комисия, не поставя избирателите, избрали различни способи за гласуване, в неравностойни условия.

- *По отношение на оспорената разпоредба в чл. 213б ИК в частта “получили над четири на сто от действителните гласове на последните проведени парламентарни избори”*

Този текст по принцип урежда предоставянето на достъп до изходния код и документацията на системата за електронната система за машинно гласуване, както и всички други софтуерни инструменти, приложими в изборния процес, **но само на представители на партии и коалиции, получили над четири на сто от действителните гласове на последните проведени парламентарни избори.** Такава възможност за достъп не се дава на другите участници в изборите, както и на регистрираните наблюдатели на изборите.

Ако действително целта на тези текстове е да се намалят потенциални съмнения за нерегламентирано манипулиране на машинните устройства за гласуване, то критерият за определяне на субектите, които ще получат достъп до изходния код, не е пропорционален. Неяснотите относно осигуряването на достъп не подпомагат за повишаване на доверието в технологията на гласуване, каквато цел беше заявена от вносителите на промените в Изборния кодекс. Изключването на участници от този процес няма как да ги увери в сигурността на машинното гласуване.

В допълнение, по отношение на неправителствените организации, регистрирани като наблюдатели на избори, подобно ограничение на достъпа до изходния код противоречи на предоставената им възможност за цялостно наблюдение на процеса, разписана в Изборния кодекс - чл. 114 от ИК.

Считаме, че така разписаната норма създава неравнопоставеност между участниците в един и същи процес – изборния, и по тази причина е противоконституционна.

- *По отношение на разпоредбата на § 54 ЗИДИК, ДВ бр. 104 от 30.12.2022г., с която се отменя § 145 от Закона за изменение и допълнение на Изборния кодекс (обн., ДВ, бр. 39 от 2016 г.; изм, бр. 85 от 2017г., бр. 94 от 2018 г. и бр. 17 и 21 от 2019 г.)*

Институт за развитие на публичната среда поддържа тезата, че измененията на законодателството, проведени без обществени обсъждания, противоречат на принципа на правовата държава, закрепен в чл. 4 на КРБ. Отмененият § 145 от Закона за изменение и допълнение на Изборния кодекс (обн., ДВ, бр. 39 от 2016 г.; изм, бр. 85 от 2017г., бр. 94 от 2018 г. и бр. 17 и 21 от 2019 г.) съдържа задължението за ЦИК след 1 януари 2018 г. да се проведе експериментално дистанционно електронно гласуване на три последователно произведени избори, включително частични избори, с оглед реалното въвеждане на тази възможност след това. Фактът, че тази законова разпоредба не се изпълнява в продължение на пет години, не е основание тя да отпадне. Същевременно, предложението за отмяната ѝ е внесено между първо и второ четене, без изчерпателно изложени мотиви, без проведена оценка на въздействието и без дискусии с различни заинтересовани страни.

Приемането на разпоредби, които нямат отношение към предложените първоначално законопроекта, ерозира доверието и създава непредвидимост по отношение на публичните правила. В тази връзка Институт за развитие на публичната среда подкрепя твърдението на вносителите, че отмяната на § 145

без провеждане на сериозен дебат и в разрез с обществените нагласи противоречи на принципа на правовата държава. А за обществените нагласи може да се съди например по резултатите на проведения през 2015 г. национален референдум с въпрос „Подкрепяте ли да може да се гласува и дистанционно по електронен път при произвеждане на изборите и референдумите?“, на който 1 883 411 избиратели подкрепиха въвеждането на тази форма на дистанционно гласуване.

	Iva	Digitally
	Yuliya	signed by Iva
	nova	Yuliyanova
Ива Лазарова	Lazaro	Lazarova
Изпълнителен директор	va	Date:
Институт за развитие на публичната среда		2023.04.13
		13:48:56
		+03'00'