

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



23.6.2023 г.

30-312 / 23.06.2023

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 148 К1
Дата 23.06.23г.

**ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**СТАНОВИЩЕ НА
ПЛЕНУМА НА
ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**

по к. д. № 4/2023 год.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На 14 март 2023 год. Конституционният съд с определение по к. д. № 4/2023 год. е допуснал за разглеждане по същество искането на 73-ма народни представители от 48-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на следните разпоредби от Изборния кодекс (обн., ДВ, бр. 19 от 5.03.2014 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 или“; чл. 206, ал. 3; чл. 212, ал. 4; чл. 212, ал. 5 в частта „както и 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.”; 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”, както и § 54 ЗИДИК (обн. ДВ, бр. 104 от 30.12.2022 г.) и е отклонил искането за установяване на противоконституционност на чл. 212, ал. 5, изречение второ от Изборния кодекс (обн., ДВ, бр. 19 от 5.03.2014 г., посл. изм. и доп., бр. 104 от 30.12.2022 г.) в частта „Машинно гласуване не се произвежда в изборителни 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 изборители”, като е прекратил производството в тази му част.

Със същото определение и на основание чл. 20а, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) Върховният административен съд (ВАС) е конституиран като заинтересувана институция за представяне на писмено становище по к. д. № 4/2023 год. в 30-дневен срок от уведомяването.

Според вносителя на искането оспорените конституционни разпоредби противоречат на принципа на правовата държава (чл. 4 от Конституцията), на принципа на равенство на гражданите пред закона (чл. 6 от Конституцията) и на конституционно установените принципи на изборителното право (чл. 10 във връзка с чл. 42 от Конституцията).

Искането е организирано в четири части:

На първо място се излагат аргументи, че всички оспорени с искането разпоредби противоречат на Конституцията, тъй като не отговарят на конституционни стандарти за защита на изборното право на българските граждани.

На второ място е оспорена разпоредбата на чл. 206, ал. 1 ИК във връзка с чл. 212, ал. 5 ИК.

На трето място са оспорени разпоредбите на чл. 213в, чл. 271 и чл. 430 ИК.

На четвърто място се поддържа, че всички оспорени разпоредби са противоконституционни поради нарушение на принципа на правовата държава, произтичащ от чл. 4, ал. 1 от Конституцията, равенството пред закона и гарантиране на тайната на вота.

СТАНОВИЩЕ ПО ДОПУСТИМОСТТА НА ИСКАНЕТО

Искането е направено след обнародването на оспорените разпоредби от оправомощен да сезира Конституционния съд субект по чл. 150, ал. 1 от Конституцията.

Искането е съобразено с изискуемите по чл. 17, ал. 1 и 2 ЗКС и чл. 18, ал. 1 и 2 ПОДКС форма и реквизити.

С Решение № 9/2021 г. по к. д. № 9/2021 г. Конституционният съд се е произнесъл по същество на искане за установяване на противоконституционност на разпоредби от ИК, между които и тези на чл. 206, ал. 1 и 3 в редакцията им към момента на произнасянето. След постановяването на Решение № 9/2021 г. (обн. ДВ, бр. 58 от 2021 г.) тези разпоредби са изменени и промените са интегрирани в техния текст (обн. ДВ, бр. 104 от 2022 г.), поради което предметът на настоящото

конституционно производство в тази му част е различен от предмета на к. д. № 9/2021 г. Оспорената с настоящото искане част от разпоредбата на ал. 5, чл. 212 ИК, макар и да е въведена в самостоятелно изречение, в действителност буквално възпроизвежда частта от предходната редакция на чл. 212, ал. 5 – „Машинно гласуване не се произвежда.... както и 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“, относно която Конституционният съд се е произнесъл с Решение № 9/2021 г. Поради това искането в тази му част, а именно – чл. 212, ал. 5, изречение второ ИК: „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“, е отклонено от Конституционния съд.

Конституционният съд не се е произнасял с решение или определение за недопустимост по искане за установяване на противоконституционност на другите оспорени по настоящото конституционно дело разпоредби (или части от разпоредби) от действащия ИК, в сегашната им редакция, поради което не е налице отрицателната процесуална предпоставка по чл. 21, ал. 6 ЗКС.

Пленумът на ВАС намира, че искането е допустимо за разглеждане по същество в съответствие с изложеното по-горе.

СТАНОВИЩЕ ПО СЪЩЕСТВО НА ИСКАНЕТО

Разпоредбите (или части от разпоредби), предмет на делото, допуснати за разглеждане по същество, са оспорени като групи (комплекси) от норми, които вносителите намират за противоречащи на

разпоредби и принципи на Конституцията.

Оспорените изцяло или частично разпоредби на чл. 206, ал. 1 и ал. 3, чл. 212, ал. 4 и ал. 5, чл. 213б, ал. 1, чл. 213в, чл. 268, ал. 4 и ал. 5, чл. 271, чл. 430 ИК, са част от нормения комплекс, който регулира гласоподаването с бюлетина за машинно гласуване. Оспореният § 54 ЗИДИК (обн. ДВ, бр. 104 от 2022 г.) отменя § 145 ПЗР ЗИДИК (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.), с който се създава възможност за експериментално дистанционно електронно гласуване и се предписват механизмите за неговото реализиране.

Пленумът на ВАС намира, че оспорените законови разпоредби следва да бъдат предметно обособени в две групи:

- Относно гласоподаването с бюлетина за машинно гласуване (чл. 206, ал. 1 и ал. 3, чл. 212, ал. 4 и ал. 5, чл. 213б, ал. 1, чл. 213в, чл. 268, ал. 4 и ал. 5, чл. 271, чл. 430 ИК);
- Относно § 54 ЗИДИК.

1. Относно гласоподаването с бюлетина за машинно гласуване

В искането се твърди, че „в настоящата си редакция чл. 206, ал. 1 във връзка с чл. 212, ал. 5 ИК нарушава както принципа на равно изборително право, така и е в разрез с установените конституционни стандарти в практиката на Конституционния съд. Поддържа се, че оспорените части от разпоредбите на чл. 206, ал. 1 и чл. 212, ал. 5 ИК поставят в „по-благоприятно положение една група избиратели спрямо други групи избиратели“. Подчертава се, че „така явно и директно се

нарушава принципът на равно избирателно право". Според вносителя оспорените разпоредби установяват „дискриминационно и неравноправно третиране на една група спрямо друга“.

Вносителят поддържа също така, че „с новата редакция на чл. 206, ал. 1 ИК, въвеждането на възможност за избирателя за избор на способа за гласуване (с хартиена бюлетина или с бюлетина за машинно гласуване) се създава правна несигурност относно запазването на тайната на вота и отчитането на изборния резултат“.

Твърди, че „въвеждането в ал. 3 на чл. 206 на едностранна забрана само за 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 допълнителен стимул за гласуване с хартиена бюлетина“. Приема, че „по този начин се изразява предпочитание към единия способ за гласуване, съответно правата на гражданите, гласуващи с бюлетина за машинно гласуване, са по-слабо защитени, а самите избиратели са поставени в по-неблагоприятно положение в нарушение на чл. 6 от Конституцията“.

В искането се излагат аргументи, че „в нарушение на формалните аспекти на принципа на правовата държава, които изискват яснота и непротиворечивост на разпоредбите, с осъществената със ЗИДИК промяна се въвеждат две различни понятия за бюлетините, които се използват при машинното гласуване. В чл. 206 ИК се използва понятието „бюлетина за машинно гласуване“, а с чл. 212, ал. 4 ИК се въвежда понятието „бюлетина от машинно гласуване“, което замества разписката“. Твърди се, че е налице съществена разлика между двете понятия, която се изразява в това, че „бюлетина за машинно гласуване“ е бюлетината, която се визуализира електронно върху машината за гласуване и е със същото съдържание по образец като хартиената бюлетина. От друга страна, сочи

вносителят, „бюлетината от машинно гласуване“ е разпечатаната разписка от машината, която е с различно съдържание и размер от хартиената бюлетина.

В искането са приведени доводи за твърдяната противоконституционност и на чл. 213в ИК, чл. 271 ИК и чл. 430 ИК. Поддържа се, че е „конституционно нетърпимо“ предписаното в тези оспорени разпоредби „резултатите от машинното гласуване да се определят единствено чрез отпечатваните хартиени носители“. Вносителят сочи, че по този начин се „обезсмисля машинното гласуване като такова“ и „при преброяване единствено на хартиените отрязъци цялата система на защита на изборния процес ще е без значение, защото недобросъвестно поведение на един член на СИК или ОИК ще е достатъчно, за да анулира надлежно подаден глас“. Твърди, че по този начин се нарушава „принципът на равнопоставеност при упражняването на правото на глас, тъй като при настоящия способ на гласуване с бюлетина от машинно гласуване (след измененията в ИК, обн. ДВ, бр. 104 от 2022 г.) може да има потенциално двойно засягане на правото на глас – веднъж при осъществяване на гласуването с машина като автоматизиран процес и втори път при преброяване на отпечатаните от машините бюлетини за машинно гласуване като човешка намеса от страна на членовете на секционните избирателни комисии“. Подчертава, че „въвеждането на два алтернативни способа за упражняване на правото на глас в една и съща изборна секция и последващите от това различия в предпоставките за гарантиране на тайното и равно право на глас нарушава чл. 10 на КРБ“.

В искането се поддържа, че уредбата на чл. 213б ИК има ограничителен характер „по отношение на партиите и коалициите, които не са участвали в последните избори или не са получили изискуемата подкрепа“, което „създава неравнопоставеност между един и същи вид

субекти, участници в изборния процес, не е легитимно и пропорционално с оглед преследваната от закона цел за гарантиране на прозрачност и честност на вота”.

Действащата българска Конституция, като следва постиженията на съвременния демократичен конституционализъм, прокламира принципите на всеобщо, равно и пряко избирателно право с тайно гласуване (чл. 10 от Конституцията). Основният закон не урежда вида на изборната система (така и в Решение № 8/1993 г. по к. д. № 5/1993 г.), реда и условията за упражняване на избирателното право, както и условията, организацията и реда за произвеждане на изборите в Република България – *„дейност, която представлява администриране и организация на изборния процес с цел да се осигури свободно и безпрепятствено във всяко отношение упражняване на избирателното право на всеки гражданин и не допуска създаване на ограничения (извън установените на конституционно ниво) за неговото упражняване.”* (Решение № 3/2017 г. по к. д. № 11/2016 г.), като с разпоредбата на чл. 42, ал. 2 изрично възлага това на законодателя (така и в Решение № 4/2011 г. по к. д. № 4/2011 г.). Конституцията урежда основните принципи за произвеждане на избори, които се съдържат в самия конституционен текст (чл. 10 от Конституцията), но по отношение на организацията и реда за произвеждане на избори *„разпоредбата на чл. 42, ал. 2 от Конституцията съдържа изрично възлагане за законодателно уреждане.”* (Решение № 9/2016 г. по к. д. № 8/2016 г.). *„Посочените норми на чл. 10 и чл. 42 от Конституцията са норми-принципи. Тяхното действие се опосредява чрез приемане на съответните изборни закони (в случая ИК). Точно това казва и чл. 42, ал. 2 от Конституцията – организацията и редът за провеждане на избори се определят със закон.”* (Решение № 12/2011 г. по к. д. № 11/2011 г.). Регламентацията е принципна и подробната уредба на реда и организацията на изборите е възложена на

парламента (така и в Решение № 9/2016 г. по к. д. № 8/2016 г.).

С това конституционният законодател се вмества в установеното за съвременния конституционализъм положение, че основните начала на изборния процес трябва да са регламентирани в Конституцията, а подробностите и детайлите – в закони и други актове. Основният закон предоставя предпочитанието към една или друга система на гласоподаване на дискрецията на законодателя, при условие законодателното разрешение да е съобразено с принципите, установени в чл. 10 от Основния закон.

Действащата Конституция установява избирателното право като основно политическо право на гражданите (субективно право) с отчитане на неговата публично значима функция. Упражняването на избирателното право в съответствие с посочените конституционно установени начала е форма на пряко изразяване на волята на титуляря на държавната власт за насоките на представителното управление. Чрез изборите се поражда политическото представителство, те са единствената легитимна основа за всяка демократична власт и средство за политически контрол от суверена по отношение на управляващите. Принципите, на които се основава това политическо право на гражданите и които са негови същностни характеристики, са изрично прокламирани от Основния закон (чл. 10) – „общо, равно и пряко избирателно право, с тайно гласуване“, и са носещата конституционна конструкция на целия изборен процес.

До тези изводи Конституционният съд е стигнал и в Решение № 3 от 23.2.2017 г. по к. д. № 11/2016 г., в мотивите на което е извел съществените характеристики на избирателното право: *„Според действащата конституционна уредба избирателното право на гражданите се характеризира като политическо по съдържание, основно субективно право, което пряко произтича от народния суверенитет. То 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. Принципите, въз основа на които се формира това основно право, са установени в чл. 10 от Конституцията – всеобщо, равно и пряко избирателно право при тайно гласуване."

Основният закон предвижда, че избирателното право е „общо“ (чл. 10). По своята същност и историческо утвърждаване всеобщото избирателно право представлява нововъведение на съвременния конституционализъм. Избирателното право е „всеобщо“ – негов носител е всеки, който е гражданин на държавата, независимо от пол, раса, език, имущество, професия, обществено положение, образование, религия или политически убеждения. Това принципно положение не е накърнено от изискванията, необходими за упражняването на избирателното право – достигане на определена възраст, гражданство, местоживееене, правоспособност и дееспособност. Това са онези квалификации, които трябва да са налице, за да може едно физическо лице да е носител на избирателното право.

Конституционният съд вече е имал възможност да посочи в Решение № 4/2011 г. по к. д. № 4/2011 г., че: *„Правото да се избират държавни и местни органи, т. е. активното избирателно право, е от категорията на основните права, уредено в чл. 42 от Конституцията в главата „Основни права и задължения на гражданите“. То принадлежи към status activus на основните права (Г. Йелинек); неговото упражняване е фундамент в изграждането на демократична държава. Член 42, ал. 1 от Конституцията гласи: „Гражданите, навършили 18 години, с изключение на поставените под запрещение и изтърпяващите наказание лишаване от свобода, имат право да избират държавни и местни органи и да участват в допитвания до*

народа."

В своята практика (Решение № 3 от 2001 г. по к. д. № 16 от 2000 г., Решение № 8 от 2001 г. по к. д. № 10 от 2001 г.; Решение № 1 от 2009 г. по к. д. № 5 от 2009 г.) Конституционният съд поставя ударението върху това, че в чл. 42, ал. 1 от Конституцията всъщност са записани изисквания – позитивни и негативни, за самото упражняване на избирателното право, за да може то да бъде осъществявано според предназначението си – чрез избори да бъдат излъчени „управляващите“. Такива изисквания – лицето да е достигнало 18-годишна възраст, да не е под запрещение и да не изтърпява наказание лишаване от свобода, са необходими, за да се гарантира личната способност на всеки да бъде избирател, т. е. за осигуряване реалното упражняване на избирателното право (всеобщото избирателно право, чл. 10 от Конституцията). В съвременната правна доктрина е изяснено, че основанието за „всеобщността“ на избирателното право се съдържа в същността му като субективно право, а основанието за допълващите изисквания (в негативен план определяни и като „ограничения“) – в самото упражняване на избирателното право."

До същите изводи Конституционният съд е стигнал и в мотивите на Решение № 3 от 23.2.2017 г. по к. д. № 11/2016 г.: „Конституционният законодател с разпоредбата на чл. 42, ал. 1 е установил условията (позитивни и негативни правни предпоставки) за придобиване на избирателното право. С друга норма от същия порядък не е предвидил възможност със закон да бъдат уредени други предпоставки за придобиване или ограничаване на избирателното право. Такова правомощие не може да се изведе и от разпоредбата на чл. 42, ал. 2 от Конституцията, според която със закон може да се уреди само организацията и реда за произвеждане на избори [...]."

Всеобщността означава равенство в правната възможност да

избираш и да бъдеш избран. В този смисъл всеобщото изборително право представлява едновременно и проявление на равното изборително право: всички граждани, отговарящи на определени изисквания, притежават изборителни права. Принципът на равно изборително право се проявява в максимата: *„Един човек – един глас – една тежест!“*, т. е. всеки изборител има право на един глас, равен по тежест на гласа на всеки друг изборител в конкретния изборен процес. Противоположност на принципа на равно изборително право представлява т. нар. плурален вот – когато едно лице по закон има няколко изборителски гласа и е присъщ на изборителното право от отминали столетия. В Решение № 1/2009 г. по к. д. № 5/2009 г. Конституционният съд е посочил, че: *„Съгласно чл. 10 от Конституцията изборите се провеждат въз основа на равно изборително право. Равенството в изборителното право е един от съществените елементи на конституционния принцип, че цялата държавна власт, която произтича от народа, се осъществява от него чрез органите, предвидени в Конституцията (чл. 1, ал. 1). Равенството в изборителното право изисква всеки изборител да има равни права при упражняване правото си на избор [...]“*.

В контекста на изложеното не могат да бъдат споделени твърденията на вносителите, че обстоятелството, че изборителите ще гласуват по различен начин (с хартиена бюлетина или с бюлетина за машинно гласуване) в зависимост от своя избор или в зависимост от изборителната секция, в която подават своя глас, е основание за противоконституционност на оспорените разпоредби от ИК. Доколкото законът не предвижда различна тежест на гласовете, подадени от изборителите, гласували чрез хартиена бюлетина, и гласовете, подадени от изборителите чрез бюлетина за машинно гласуване, не е налице нарушаване на принципа на равно изборително право.

Съгласно чл. 3, ал. 2 ИК: „Всеки избирател има право на един глас.“. Разпоредбата на чл. 206, ал. 2 ИК изрично предвижда, че „Гласуването с бюлетина за машинно гласуване е равностойно на гласуването с хартиена бюлетина.“, а разпоредбата на чл. 206, ал. 3 ИК: „Избирател, който е избрал да гласува с бюлетина за машинно гласуване, не може да гласува с хартиена бюлетина.“ Бюлетината е проектирана по същия начин както хартиената бюлетина (чл. 212, ал. 3, предл. първо ИК).

По своята същност бюлетината за машинно гласуване не е нищо друго освен пренасяне и визуализиране на текста от хартиената бюлетина върху електронен носител. За съответния вид избор се създава обща бюлетина върху визуален или тактилен терминал, на която гласоподавателят отбелязва по еднозначен начин своя вот (чл. 212, ал. 2 ИК). В допълнение, разпоредбата на чл. 206, ал. 4 ИК предвижда приложимост на правилата за гласуване с хартиена бюлетина към гласуването с бюлетина за машинно гласуване.

Съгласно ИК гласуването се извършва *„с хартиена бюлетина или с бюлетина за машинно гласуване“* (чл. 206, ал. 1, 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 белези (реквизити) – *„Бюлетината е проектирана по същия начин както хартиената бюлетина“* (чл. 212, ал. 3, предл. първо ИК). Единствената разлика е в носителя на информацията – електронен или хартиен. Образецът на бюлетина се утвърждава с решение на Централната избирателна комисия (чл. 212, ал. 3, изр. 2 ИК). Законът предвижда равно третиране на гласуването с бюлетина за машинно гласуване и с хартиена бюлетина – *„Гласуването с бюлетина за машинно гласуване е равностойно на гласуването с хартиена бюлетина.“* (чл. 206, ал. 2 ИК).

Видно от изложеното, законът третира по един и същ начин

гласовете, подадени чрез хартиена бюлетина, и тези, подадени чрез бюлетина за машинно гласуване, и въвежда еднакви правила за гласуването. Начинът на гласуване – чрез отбелязване на вота върху хартиена бюлетина, върху бюлетина за машинно гласуване или по друг начин, по който се упражнява правото на глас, е въпрос на законодателна целесъобразност, която сама по себе си не подлежи на контрол за конституционност, стига законът да предвижда равно третиране на различните начини на гласуване, какъвто е и настоящият случай, и да е в съответствие с принципите на изборителното право, установени в чл. 10 от Конституцията.

Погрешно са интерпретирани от вносителя на искането мотивите на Решение № 9 от 2.07.2021 г. по конституционно дело № 9 от 2021 г. Съгласно посоченото решение именно в дискрецията на законодателя е да определи една или друга система на гласоподаване, при условие законодателното разрешение да е съобразено с принципите, установени в чл. 10 от Основния закон. Казаното не означава, че е конституционно недопустимо въвеждането на възможност за избор между два или повече начина за гласоподаване по избор на гласоподавателя или съобразно други условия.

Не могат да бъдат споделени и аргументите на вносителя за нарушаване на принципа на равенство на гражданите пред закона и забрана за дискриминация, прокламиран в чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Посоченият конституционен принцип има смисъл на изискване за еднакво третиране на гражданите от законодателя. В Решение № 10/2016 г. по к. д. № 3/2016 г. Конституционният съд е посочил, че: *„Равенството на гражданите пред закона е изведено като конституционен принцип, който стои в основата на гражданското общество и държавата (Решение № 14/1992 г. по к. д. № 14/92 г.). Равенството на гражданите пред закона е*

формулирано още и като основно право на гражданите [...]. Равенството пред закона означава равнопоставеност на всички граждани пред закона и задължение за еднаквото им третиране от държавната власт. Принциплът за равенството е равенство на гражданите пред закона, като законът може за едно и също право или задължение да предвижда диференциация, но това не води до извод за нарушаване на посочения конституционен принцип, ако диференциацията се основава на определен критерий и на него отговарят всички от една група субекти (в този смисъл Решение № 4/2014 г. по к. д. № 12/2013 г. и Решение № 6/2010 г. по к. д. № 16/2009 г.)."

Съгласно диспозитива на Тълкувателно решение № 14/1992 г. по к. д. № 14/1992 г.: *"1. Равенството на всички граждани пред закона по смисъла на чл. 6, ал. 2 от Конституцията означава равенство пред всички нормативни актове. 2. Социалните признаци за недопускане ограничения на правата или предоставяне на привилегии са посочени в чл. 6, ал. 2 от Конституцията изчерпателно. 3. Привилегии, основани на посочените в чл. 6, ал. 2 от Конституцията социални признаци, са нарушения на принципа за равенство на всички граждани пред закона."*

Като предвижда, че в избирателната секция избирателят може по свой избор да гласува с хартиена бюлетина или с бюлетина за машинно гласуване освен в случаите на чл. 212, ал. 5 и чл. 269 ИК (чл. 206, ал. 1 ИК), законодателят не нарушава конституционната забрана за дискриминация, тъй като нито ограничава права, нито предоставя привилегии по отношение на някоя от определените групи субекти на основание на някой от посочените в чл. 6, ал. 2 от Основния закон конституционно защитени признаци – раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или

имуществено състояние. 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 гласоподаване – с бюлетина за машинно гласуване, с хартиена бюлетина или по друг начин, не представлява конституционно защитено право на избирателите. Щом независимо от технологията на гласуване, законът предвижда равно третиране на различните начини на гласуване и обезпечава спазването на конституционните принципи на изборното право в различните хипотези, то законодателният орган е действал в пределите на допустимата законодателна целесъобразност.

Мотивите на законодателя за целесъобразността на тази диференциация са без значение за конституционността на оспорените разпоредби, тъй като последните не въвеждат различно третиране на избирателите на основание на някой от горепосочените признаци за дискриминация. Диференциацията е направена съобразно установените от законодателя критерии: 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; 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, 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 ИК); в случаите, когато поради възникнали непреодолими външни

обстоятелства машинното гласуване се окаже невъзможно (чл. 269 ИК), и всички от съответната група субекти са еднакво третирани от закона.

Неоснователни са и доводите на вносителя, че „с новата редакция на чл. 206, ал. 1 ИК, въвеждането на възможност за избирателя за избор на способа за гласуване (с хартиена бюлетина или с бюлетина за машинно гласуване) се създава правна несигурност относно запазването на тайната на вота и отчитането на изборния резултат“.

Обстоятелството, че е теоретично възможно машините за гласуване да допускат софтуерни грешки или да бъдат манипулирани, както и обстоятелството, че е възможно да бъдат допуснати грешки при преброяването или отчитането на изборния резултат, не е основание за установяване на противоконституционност на оспорените разпоредби, които въвеждат възможност за избор между гласуване с хартиена бюлетина или с бюлетина за машинно гласуване. Основание за установяване на противоконституционност на оспорените разпоредби би била налице единствено когато правната рамка, уреждаща гласуване с хартиена бюлетина или с бюлетина за машинно гласуване, създава явни предпоставки за изборни манипулации и/или не създава гаранции срещу такива, и/или не предвижда възможности за тяхното отстраняване. Настоящият случай не е такъв.

Конституционните принципи на избирателното право, установени в чл. 10 от Основния закон, изискват също така гласуването да е лично и тайно, независимо дали се осъществява с хартиена бюлетина, или с бюлетина за машинно гласуване. Тези конституционни принципи са възпроизведени в разпоредбата на чл. 3, ал. 1 ИК: *„Изборите се произвеждат въз основа на всеобщо, равно и пряко избирателно право с тайно гласуване и осигуряват свободно изразяване на волята на избирателите. Гласуването е задължително, извършва се лично от*

избирателя и представлява изпълнение на гражданския му дълг."

При гласуване с хартиени бюлетини законът изисква те да са изготвени по образец, утвърден от Централната избирателна комисия (чл. 208, ал. 1 ИК). Бюлетините са бели, изработени от плътна непрозрачна хартия, която не позволява да се разкрива тайната на гласуването, с поредни номера и са защитени с полиграфическа защита (чл. 208, ал. 2 ИК).

Гласуването с бюлетина за машинно гласуване е въведено с приемането на ИК през 2014 г. (обн. - ДВ, бр. 19 от 5.03.2014 г.). Въведено е като общ ред, прилаган към всички видове избори, равностойно спрямо гласуването с хартиена бюлетина (чл. 206, ал. 2 ИК). Избирател, който е избрал да гласува с бюлетина за машинно гласуване, не може да гласува с хартиена бюлетина (чл. 206, ал. 3 ИК). Избирателят може да гласува в избирателната секция с бюлетина за машинно гласуване чрез специализирани устройства за гласуване – машини (чл. 212, ал. 1 ИК). Както беше вече посочено, и в тези случаи избирателят гласува с бюлетина. Гласуването се осъществява с помощта на електронни средства – чрез специализирани устройства за гласуване (машини) (чл. 213, ал. 1 ИК). Следователно гласуването с бюлетина за машинно гласуване по смисъла на действащия ИК е вид електронно гласуване (електронното гласуване се дели на интернет гласуване – i-voting и машинно гласуване – m-voting), използващо технология за гласоподаване с електронни средства (машини) в контролирана среда, те работят в електронна система (чл. 213, ал. 2 ИК). Гласуването е в контролирана среда – в избирателни секции под контрола на изборната администрация (за разлика от гласуването по пощата или чрез интернет терминали, което е гласуване в неконтролирана среда – в отсъствие на представители на изборната администрация).

Обстоятелството - дали реално съответните държавни органи ще

изпълнят предвидените в закона правомощия в обсъжданата материя и дали в действителност ще бъдат провеждани честни и демократични избори, е ирелевантно за настоящото производство и не може да служи като основание за установяване на противоконституционност на оспорените разпоредби. Съгласно чл. 149, ал. 1, т. 6 и т. 7 от Конституцията и чл. 12, ал. 1, т. 6, т. 8 и т. 10 от Закона за Конституционен съд (ЗКС), споровете за законността на избора за президент и вицепрезидент и на избора на народен представител и на член на европейския парламент се решават от Конституционния съд.

С оглед на гореизложеното се налага изводът, че единствено хипотетичната възможност за нарушаване на правилата на изборния процес не представлява основание за установяване на противоконституционност на посочените разпоредби. Оспорените разпоредби отговарят на съвременните конституционни стандарти за провеждане на честни, прозрачни и законосъобразни избори.

Неоснователни са и твърденията на вносителя, че „въвеждането в ал. 3 на чл. 206 на едностранна забрана само за 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 допълнителен стимул за гласуване с хартиена бюлетина“. Според народните представители „по този начин се изразява предпочитание към единия способ за гласуване, съответно правата на гражданите, гласуващи с бюлетина за машинно гласуване, са по-слабо защитени, а самите избиратели са поставени в по-неблагоприятно положение в нарушение на чл. 6 от Конституцията“.

Следва да се посочи, че независимо от избора или възможния начин на гласоподаване всеки избирател има право само на един глас (чл. 3, ал. 2 ИК). В този смисъл необосновани и нелогични са изложените в

искането аргументи за нарушаване на чл. 6 от Конституцията.

В искането се излагат аргументи, че „в нарушение на формалните аспекти на принципа на правовата държава, които изискват яснота и непротиворечивост на разпоредбите, с осъществената със ЗИДИК промяна се въвеждат две различни понятия за бюлетините, които се използват при машинното гласуване. В чл. 206 ИК се използва понятието „бюлетина за машинно гласуване“, а с чл. 212, ал. 4 ИК се въвежда понятието „бюлетина от машинно гласуване“, което замества разписката“. Твърди се, че е налице съществена разлика между двете понятия, която се изразява в това, че „бюлетина за машинно гласуване“ е бюлетината, която се визуализира електронно върху машината за гласуване и е със същото съдържание по образец като хартиената бюлетина. От друга страна, сочи вносителят, „бюлетината от машинно гласуване“ е разпечатаната разписка от машината, която е с различно съдържание и размер от хартиената бюлетина. Отбелязва, че „в новата редакция на чл. 268 ИК – двата вида бюлетини за/от машинното гласуване са с различно съдържание – относно „бюлетина за машинно гласуване“ (по ал. 2) е предвидено, че е идентична с хартиената бюлетина, а за „бюлетината от машинното гласуване“ (ал. 4) е предвидено, че се отпечатва бюлетина, върху която е изписан отразения вот“. Приема, че „след изменението със ЗИДИК законът използва три различни понятия за бюлетини за две различни форми на гласуване, което води до объркване и вътрешна противоречивост на новите законови редакции“.

В действителност в чл. 206 ИК са употребени думите „бюлетина за машинно гласуване“, а в чл. 212, ал. 4 ИК „бюлетина от машинно гласуване“, но това е така, тъй като се визират различни етапи от електронното гласуване. В действителност е налице разлика, която се изразява в това, че „бюлетина за машинно гласуване“ е бюлетината, която

се визуализира електронно върху машината за гласуване и е със същото съдържание по образец като хартиената бюлетина, а „бюлетината от машинно гласуване“ е разпечатаната от машината бюлетина, която е с различно съдържание от хартиената бюлетина и върху която е изписан отразеният вот. Казаното обаче не води до объркване и вътрешна противоречивост на оспорените разпоредби, което да обоснове твърдяната противоконституционност.

В искането са приведени доводи за твърдяната противоконституционност и на чл. 213в ИК, чл. 271 ИК и чл. 430 ИК. Поддържа се, че е „конституционно нетърпимо“ предписаното в тези оспорени разпоредби „резултатите от машинното гласуване да се определят единствено чрез отпечатваните хартиени носители“. Вносителят сочи, че по този начин се „обезсмисля машинното гласуване като такова“ и „при преброяване единствено на хартиените отрязъци цялата система на защита на изборния процес ще е без значение, защото недобросъвестно поведение на един член на СИК или ОИК ще е достатъчно, за да анулира надлежно подаден глас“. Твърди, че по този начин се нарушава „принципът на равнопоставеност при упражняването на правото на глас, тъй като при настоящия способ на гласуване с бюлетина от машинно гласуване (след измененията в ИК, обн. ДВ, бр. 104 от 2022 г.) може да има потенциално двойно засягане на правото на глас – веднъж при осъществяване на гласуването с машина като автоматизиран процес и втори път при преброяване на отпечатаните от машините бюлетини за машинно гласуване като човешка намеса от страна на членовете на секционните избирателни комисии“. Подчертава, че „въвеждането на два алтернативни способа за упражняване на правото на глас в една и съща

изборна секция и последващите от това различия в предпоставките за гарантиране на тайното и равно право на глас нарушава чл. 10 на КРБ”.

Изложените в тази част на искането аргументи за противоконституционност на оспорените разпоредби също не могат да бъдат споделени. Както вече беше посочено, обстоятелството - дали реално съответните държавни органи или членове на ЦИК, ОИК, СИК ще изпълнят предвидените в закона правомощия в обсъжданата материя и дали в действителност ще бъдат провеждани честни и демократични избори, е ирелевантно за настоящото производство и не може да служи като основание за установяване на противоконституционност на оспорените разпоредби. Въпрос на законодателна целесъобразност е по какъв начин да бъде провеждано гласуването и отчитането на гласовете, като всяко съображение за недобросъвестност на лицата, ангажирани в този процес, е ирелевантно за въпроса относно конституционностьта на оспорените разпоредби.

В искането се поддържа, че уредбата на чл. 213б ИК има ограничителен характер „по отношение на партиите и коалициите, които не са участвали в последните избори или не са получили изискуемата подкрепа”, което „създава неравнопоставеност между един и същи вид субекти, участници в изборния процес”.

Неоснователни са аргументите, че оспорената разпоредба нарушава принципа на равенство, прокламиран в чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Посочената разпоредба от Основния закон се отнася до гражданите, а не до политическите партии и коалиции като особена форма сдружения на гражданите.

Предвид изложените аргументи, Пленумът на ВАС намира, че разпоредбите на чл. 20б, ал. 1 в частта „може по свой избор да” и

„с хартиена бюлетина или“; чл. 206, ал. 3; чл. 212, ал. 4; чл. 212, ал. 5 в частта „както и 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 поддръжа 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“ не противоречат на Конституцията, а сезиращото искане, като неоснователно, следва да бъде отхвърлено.

2. Относно § 54 ЗИДИК

Оспореният § 54 ЗИДИК (обн. ДВ, бр. 104 от 2022 г.) отменя § 145 ПЗР ЗИДИК (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.), с който се създава възможност за експериментално дистанционно електронно гласуване и се предписват механизмите за неговото реализиране.

Вносителят обосновава твърдяната противоконституционност, като излага, че е приет от законодателя „само на 1 гласуване и без обществен дебат“. Подчертава, че такова предложение за отмяна не се съдържа в нито един от приетите на първо гласуване проектозакопи и за първи път е направено между първо и второ четене на проекта на ЗИДИК.

В края на своето искане вносителите излагат, че всички оспорени с искането разпоредби противоречат на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията). Те смятат, че е нарушена процедурата за обсъждане и приемане на закона.

Законодателният процес е уреден в чл. 87 и чл. 88, ал. 1 от Конституцията. В конкретния случай от документите, които са публични и достъпни на официалната страница на парламента в интернет, включително и стенографските протоколи на 48-ото Народно събрание, е видно, че конституционната процедура е спазена и няма нарушение на разпоредба от Основния закон. Евентуални нарушения на Правилника за организацията на дейността на Народното събрание сами по себе си не могат да се разглеждат като нарушения на Конституцията.

По поставените въпроси Конституционният съд има богата и последователна практика, намираща обобщен израз в мотивите на Решение № 15 от 2020 г. по к. д. № 4/2020 г.: „евентуално нарушаване на процедурни правила, непредвидени в Конституцията, а в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС), не водят до нарушаване на Основния закон. Разпоредбите в ПОДНС не са с ранг на конституционна норма и нарушаването им не може да обоснове противоконституционност на закона. Обстоятелството, че ПОДНС също подлежи на контрол за конституционност, показва, че неспазването му не може да бъде приравнено с нарушаване на Конституцията. ...Преценката за конституционност по реда на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията може да бъде направена единствено с оглед на това - дали са нарушени конституционни разпоредби, а не и ПОДНС, който няма ранга на Основния закон. В този смисъл е и трайната практика на Конституционния съд (Решение № 3 от 1991 г. по к. д. № 17/1991 г., Решение № 3 от 1992 г. по к. д. № 30/1991

г., Решение № 3 от 1995 г. по к. д. № 6/1995 г., Решение № 5 от 1998 г. по к. д. № 2/1998 г., Решение № 7 от 1998 г. по к. д. № 5/1998 г., Решение № 1 от 1999 г. по к. д. № 34/1998 г., Решение № 11 от 2000 г. по к. д. № 13/2000 г., Решение № 14 от 2001 г. по к. д. № 7/2001 г., Решение № 4 от 2002 г. по к. д. № 14/2002 г., Решение № 3 от 2010 г. по к. д. № 18/2009 г., Решение № 4 от 2018 г. по к. д. № 14/2017 г.).

При спазване на Конституцията сред разпоредбите на приетия закон по дефиниция (почти винаги) ще има такива, които са основани на предложения между I и II четене на законопроекта, без да ги е имало в първоначално внесения законопроект. Това е основно положение в съвременния законодателен процес. То се прилага в съчетание с правилото, че такива предложения се обсъждат и гласуват на II четене само ако не противоречат на принципите и обхвата на законопроекта, приет на I четене (Решение № 5 от 09.07.2009 г. по к. д. № 6 от 2009 г.). Съгласно практиката на Конституционния съд (Решение № 5 от 9.07.2009 г. по к.д. № 6 от 2009 г., т. 4; Решение № 10 от 13.09.2012 г. по к. д. № 15 от 2011 г., т. III) преценката - дали предложените между първо и второ четене промени противоречат на принципите и обхвата на законопроекта, приет на първо четене, е единствено на Народното събрание.

След като законодателният процес съдържа правилото за две гласувания в пленарна зала като решаващи фази в приемането на всеки законопроект, тогава по дефиниция приетите закони ще съдържат и текстове, които ще се основават на направените между двете четения предложения, обсъдени и приети само веднъж в пленарната зала на второ гласуване. Това разбиране не е в противоречие с конституционното правило на чл. 88, ал. 1 от Основния закон за двете гласувания (четения), защото гласуването на предложенията, направени между първо и второ четене, е част от самото второ четене, а направените предложения са

елементи на законодателната процедура след първото четене. До второ четене не може да се стигне, ако не се даде възможност за писмени предложения на народните представители за изменения и допълнения в текстовете на законопроекта (Решение № 8 от 27.05.2010 г. по к. д. № 2/2010 г.). След като законопроектът е приет в пленарна зала на първо четене в „цялост и по принцип“, следва фазата на писмени предложения между двете гласувания, които народните представители могат да правят по законопроекта, като ги формулират и отправят до съответната водеща комисия. Тази фаза не е спомената в Конституцията, но без нея второто четене в пленарна зала просто няма смисъл - защо да има второ четене, ако законопроектът няма да може да бъде изменян и допълван между двете гласувания? (Решение № 8 от 27.05.2010 г. по к. д. № 2/2010 г.).

Самият характер на правилото на чл. 88, ал. 1 от Конституцията за обсъждане и приемане на законите на две гласувания предопределя и възможността в законите да се съдържат правила, предложенията за които са направени между първото и второто гласуване и са обсъдени и приети в пленарна зала само на второ гласуване (Решение № 1 от 31.03.2011 г. по к. д. № 22/2010 г.). Специално наличието на изискване за второ гласуване предопределя и извода, че между двете гласувания по всеки законопроект, който вече е приет „в цялост и по принцип“, Конституцията е гарантирала правото на всеки народен представител да прави предложения за неговото изменение и допълнение. Второто гласуване на законопроект не би имало съществен смисъл, ако се ограничи възможността народни представители да правят предложения по установените в законодателството и парламентарната практика правила. Да се лиши от подобна възможност, би означавало да се ограничат правомощията на народния представител, който не е внесъл законопроект, единствено до гласуване на законопроектите (Решение № 1 от 31.03.2011

г. по к. д. № 22/2010 г.). Лишаване на народните представители от възможността да направят предложения за промени в законопроект, гласуван на първо четене, е в нарушение на принципа на правовата държава и принципа на политическия плурализъм (Решение № 8 от 27.05.2010 г. по к. д. № 2/2010 г.). Писмените предложения за изменение и допълнение на текстовете на законопроектите, които народните представители могат да правят между първото и второто гласуване в Народното събрание, не представляват никаква особена форма на законодателна инициатива, а участие на народните представители в законодателния процес, без което законодателството в една демократична държава не може да се осъществява (Решение № 8 от 27.05.2010 г. по к. д. № 2/2010 г.).

Следва да се посочи още, че оценката за определен законов акт като неподходящ не може сама по себе си да бъде основание за заключение, че той е противоконституционен. Изборният кодекс съдържа достатъчно разгърната и детайлна правна уредба и гаранции за законосъобразното и демократичното организиране и произвеждане на изборите, както и за прозрачното и точното определяне на изборния резултат, адекватно на изразената от избирателите политическа воля. Законодателят е създал правна рамка, която отговаря на съвременните конституционни стандарти за произвеждане на честни, прозрачни и законосъобразни избори и законови гаранции за произвеждането им в съответствие с принципите на общо, равно и пряко избирателно право с тайно гласуване, като предотвратява рисковете от изборни манипулации и предвижда ефективни правни средства за защита пред независим и безпристрастен орган.

Поради изложеното Пленумът на ВАС не намира оспорените с искането разпоредби за противоречащи на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията).

Предвид изложените аргументи, Пленумът на ВАС намира, че разпоредбата на § 54 ЗИДИК не е в противоречие с Конституцията, а сезиращото искане, като неоснователно, следва да бъде отхвърлено.

Приложение:

- 1. Препис-извлечение от протокол за проведено заседание на Пленума на Върховния административен съд на 21 юни 2023 г.*

23. 6. 2023 г.

ГЕОРГИ ЧОЛАКОВ

X

Подписано от: Georgi Zlatev Cholakov

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**