



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

6/19/2023

X 10-00-1/23/19.06.2023

Signed by: Albena Yordanova Angelova

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

На Ваш № 74 КД/14.03.2023 г.

СТАНОВИЩЕ
НА МИНИСТЪРА НА ПРАВОСЪДИЕТО
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 4/2023 г.

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение № 3 от 14 март 2023 г., постановено по конституционно дело № 4 от 2023 г., Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на 73 народни представители от 48-то Народно събрание на Република България за установяване на противоконституционност на следните разпоредби от Изборния кодекс (ИК) (обн. ДВ, бр. 19 от 2014г., посл. изм. и доп., бр. 104 от 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"; § 54 ЗИДИК (обн. ДВ, бр. 104 от 2022 г.), с който се отменя § 145 от преходните и заключителни разпоредби (ПЗР) на Закона за изменение и допълнение на Изборния кодекс (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.).

Оспорените изцяло или частично разпоредби на чл. 206, ал. 1 и ал. 3, чл. 212, ал. 3 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 2022г.) 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.

В качеството ми на конституирана по делото страна изразявам следното становище по предмета на делото:

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 избирателно право, така и е в разрез с установените конституционни стандарти в практиката на Конституционния съд“, които според вносителя са обобщени в мотивите на Решение № 9 от 2021 г. 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“ и „така явно и директно се нарушава принципът на равно избирателно право“ и се установява „дискриминационно и неравноправно третиране на една група спрямо друга“.

Основополагащите принципи на избирателното право - всеобщо, равно и пряко избирателно право с тайно гласуване, са закрепени на конституционно ниво (чл. 10) и са детайлно уредени от избирателните закони. Нормата на чл. 42, ал. 2 от Конституцията на Република България изрично възлага на законодателя да определи със закон организацията и реда за произвеждане на избори.

Относно равното избирателно право, Конституционният съд в Решение № 9 от 2021 г. по к. д. № 9/2021 г. пояснява, че то означава следното: „Всеки избирател има право на един глас, равен по тежест на гласа на всеки друг избирател в конкретния изборен процес (съгласно максимата "Един човек - един глас - една тежест!"). Конституционният съд поддържа в своята практика, че "равенството в избирателното 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 избирателното право изисква всеки избирател да има равни права при упражняване правото си на избор" (Решение № 1 от 2009 г. по к. д. № 5/2009 г.).“

С последните изменения в Изборния кодекс (обн., ДВ, бр. 104 от 2022 г.) отново се въведе хибридна форма на гласуване в рамките на една и съща секция, като от волята на избирателя зависи начина на гласуване – с машина или хартиена бюлетина. В Решение № 9 от

2021 г. по к. д. № 9/2021 г. Конституционният съд отбелязва, че принципът 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 и Решение № 4 от 2014 г. по к. д. № 12/2013 г. и Решение № 6 от 2010 г. по к. д. № 16/2009 г.).

С последните законодателни изменения такъв критерий липсва, като изборът е обусловен от предпочитанието на гласоподавателя. Основният мотив за това решение е, че по този начин на избирателя се предоставя „свобода на избор“ как да осъществи гласоподаването. Отново в Решение № 9 от 2021 г. по к. д. № 9/2021 г. Конституционният съд постановява, че „[о]сновният 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 обезпечава спазването на конституционните принципи на избирателното право в различните хипотези, то законодателният орган е действал в пределите на допустимата законодателна целесъобразност.“

Алтернативният способ създава условия да не се запази анонимността на избора на отделните избиратели, особено в секциите с по-малко гласоподаватели, което не отговаря на съвременните конституционни стандарти за произвеждане на свободни избори, тъй като именно тайният вот е гаранция за това. Освен конституционно прогласено тайното гласуване, което отразява свободно формираната воля на избирателя, следва да бъде гарантирано с технически и правни положения, регламентирани в законодателството. При отсъствие на такива гаранции, предвидени в Изборния кодекс, следва че тайният вот не е обезпечен и съответно конституционните права на избирателите са накърнени.

В нарушение на принципа на равенство, въвеждайки изключенията по чл. 212, ал. 5, законодателят е създал правна рамка, която не осигурява участието на избирателите в произвеждането на изборите при равни условия и възможности. Поддържам разбирането, че в случая е налице неравно третиране на гражданите по отношение упражняването на техни основни права, тъй като на определени групи от хора е предоставена като единствена възможност да гласуват само с хартиена бюлетина. Равенството на всички граждани пред закона е основен принцип на всяко демократично общество.(...) Равенството пред закона означава равнопоставеност на всички граждани пред закона и задължение за еднаквото им третиране от държавната власт. (Решение № 14 от 10.11.1992 г. на КС на РБ по к. д. № 14/92 г.).

Според вносителя е „конституционно нетърпимо“ предписаното в оспорените разпоредби „резултатите от машинното гласуване да се определят единствено чрез отпечатваните хартиени носители“. Посочено е, 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“.

Задължение на държавата е да осигури най-подходящите условия, за да може гласоподавателите да упражнят активното си изборително право при висока степен на увереност, че вотът им ще бъде действително отчетен. Противното накърнява доверието на изборителите в изборния процес и ги разколебава относно смисъла от упражняване на това право в бъдеще. Целта, с която беше въведено машинното гласуване е ясна – подобряване на прозрачността в изборния процес и повишаване доверието в изборните резултати чрез ограничаването на възможността за грешки в попълването на протоколите от гласуването, подобряване на процеса на преброяването на гласовете, както и по-бързото отчитане на изборните резултати.

Предимствата на машинното гласуване са признати в изборната теория и практика и са свързани с безспорно по-високата надеждност на процеса на броене и отчитане на вота на изборителите. Въведените нови правила относно бюлетините за машинно гласуване, отчитането на гласовете от машинния вот чрез физическо преброяване на бюлетините, отпечатани от устройствата за гласуване и липсата на протокол с данните от машинното гласуване на практика елиминират основната цел и предимства на тази форма на гласуване.

Тук следва да се посочат и конкретни данни относно броят на недействителните бюлетини при произведените в последните години избори. Според обобщените данни от избора на народни представители на 02 април 2023 г., публикувани от Централната изборителна комисия, броят на недействителните гласове от хартиени бюлетини е 44 617. За сравнение при парламентарните избори, произведени през 2022 г. недействителните бюлетини са 9 042, а при парламентарните избори през април 2021 г. - 86 527.

Необходимо е да се отбележи, че на своето 51-во и 52-ро заседание от 5 и 6 юли и 18 и 19 октомври 2002 г. Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия) приема своите директиви в областта на изборите и обяснителен доклад, който ги уточнява. Двата документа съставляват заедно Кодекса за добрата практика при избори на Венецианската комисия, който е одобрен през 2003 г. от Парламентарната асамблея и Конгреса на местните и регионални власти на Съвета на Европа и където е посочено, че равните изборителни права включват (...) равенство при броенето (...); (...) равенство на изборителите (...); равни шансове (...).

В т. 32 от документа се посочва например, че ако служителите в изборителните секции представляват подходящ баланс на политическите мнения, измамите ще бъдат трудни, а за честността на вота следва да се съди само по два основни критерия: броят на изборителите, които са гласували (определен по броя на подписите в изборителния списък), в сравнение с броя на бюлетините в изборителната урна.

Настоящата редакция на чл. 206, ал. 3 гласи: „Изборител, който е избрал да гласува с бюлетина за машинно гласуване, не може да гласува с хартиена бюлетина.“

Следва да се вземе предвид, че Конституционният съд вече се е произнесъл относно разпоредбата на чл. 203, ал. 3 от Изборния кодекс в редакцията ѝ, обнародвана в „Държавен вестник“ бр. 36 от 1.05.2021 г. "изборител, който гласува с бюлетина за машинно гласуване, не може да гласува с хартиена бюлетина", като е отхвърлено искането за обявяването ѝ за противоконституционна с Решение № 9 от 2021 г. по к. д. № 9/2021 г.

Вносителят отбелязва, че въвеждането на 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.

Действително, може да се счита, че в нарушение на принципа на равенството, разпоредбата въвежда забрана само за избиратели, предпочели да гласуват с бюлетина за машинно гласуване, тъй като не е налична реципрочна забрана пред гласоподавателите, избрали да гласуват с хартиена бюлетина. По този начин законодателят ясно е показал намерението си да стимулира гласуването с хартиена бюлетина, поставяйки избирателите, гласували с машина в по-неблагоприятно положение, именно защото под равноправие в изборния процес следва да се разбира, че всички граждани се ползват с равни възможности да гласуват.

В случай на валидно упражнено право на вот при избран вариант на машинно гласуване, напълно правилно е да не бъде предоставяна възможност за повторен вот. Проблем възниква в случаите, когато поради появил се технически проблем в машината, гласоподавателят е на практика „санкциониран“ да понесе неблагоприятната последица от законодателното разрешение, което го поставя в положение на невъзможност да упражни конституционно гарантираното си право.

В искането до Конституционния съд е посочено, че в нарушение на формалните аспекти на принципа на правовата държава, които изискват яснота и непротиворечивост на разпоредбите, с осъществената със ЗИД ИК промяна се въвеждат две различни понятия за бюлетините, които се използват при машинното гласуване. В чл. 206 се използва понятието „бюлетина за машинно гласуване“, а с чл. 214, ал. 4 е въведено понятието „бюлетина от машинно гласуване“.

Прецизните и недвусмислени правни норми са гарант за законосъобразното протичане на обществените отношения. Правовата държава във формален смисъл е държавата на правната сигурност, което на свой ред предполага законите да са ясни, точни и непротиворечиви (Решение № 8/2017 г. по к. д. № 1/2017 г.). Без тези им характеристика правните субекти не биха могли да изведат от тях предписания модел за поведение, а самите нормативни актове не биха имали своята регулаторна функция, тъй като ще е налице опасност от разнопосочното им тълкуване и прилагане. В тази връзка считам, че в конкретната хипотеза чрез използването на две различни понятия, които не могат да бъдат ясно разграничени, защото липсва легална дефиниция за тях, е допуснатото противоречие, което нарушава принципа на правна сигурност и правовата държава.

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“.

Принципът на равенство означава равнопоставеност пред закона (Решение № 6 от 2010 г. по к. д. № 16/2009). Предоставянето на достъп до изходния код безспорно е решение в полза на намаляване на съмненията за неправомерно въздействие върху машините за гласуване. В същото време обвързването на възможността за достъп с процентно получените гласове

поставя субектите в различна ситуация и създава условия за неравноправност на участниците в изборния процес. Непропорционално е държавата да субсидира политическите партии, които на последните избори за народни представители са получили не по-малко от едно на сто от действителните гласове в страната и извън страната, а в същото време да ги лишава от възможността за достъп до информация относно изборния процес.

С оглед на гореизложеното може да се заключи, че искането на 73 народни представители от 48-то Народно събрание на Република България за установяване на противоконституционност на следните разпоредби от Изборния кодекс (ИК) (обн. ДВ, бр. 19 от 2014г., посл. изм. и доп., бр. 104 от 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“, е основателно.

С УВАЖЕНИЕ,

19.6.2023 г.



Доц. д-р Атанас Славов
Министър на правосъдието
Signed by: Atanas Vladislavov Slavov