



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 9

София, 2 юли 2021 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Борис Велчев

Членове: Георги Ангелов	Таня Райковска
Анастас Анастасов	Надежда Желепова
Гроздан Илиев	Павлина Панова
Мариана Карагьозова-Финкова	Атанас Семов
Константин Пенчев	Красимир Влахов
Филип Димитров	

при участието на секретар-протоколита Милена Петрова разгледа в закрито заседание на 2 юли 2021 г. конституционно дело № 9/2021 г., докладвано от съдия Филип Димитров.

Производството е на основание чл. 149, ал. 1, т. 2, предл. първо във връзка с чл. 150, ал. 1 от Конституцията на Република България (Конституцията).

Конституционното дело е образувано на 07.05.2021 г. по искане на 66 народни представители от 45-то Народно събрание на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 46, чл. 47, чл. 51, ал. 1 и ал. 3, чл. 60, ал. 2, чл. 61, ал. 7, чл. 212, ал. 5 във връзка с чл. 206, ал. 1 във връзка с ал. 3 и във връзка с чл. 208, ал. 1; чл. 206, ал. 1 и ал. 3, и чл. 208, ал. 1 във връзката им с чл. 271; чл. 209, ал. 3, изречение

второ спрямо изречение първо; чл. 213а, ал. 4 по отношение на числото „20“; чл. 281, ал. 4 и чл. 335, ал. 3 от Изборния кодекс (обн., ДВ, бр. 19 от 5.03.2014 г., последно изм. и доп. ДВ, бр. 36 от 1.05.2021 г.) (ИК), както и на разпоредбите на § 63 и § 64 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Изборния кодекс (обн., ДВ, бр. 36 от 1.05.2021 г.) (ПЗРЗИДИК).

С определение № 3 от 20.05.2021 г. по к. д. № 9/2021 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането за установяване на противоконституционност на разпоредбите на: чл. 46, чл. 47, чл. 51, ал. 1 и ал. 3, чл. 60, ал. 2, чл. 61, ал. 7, чл. 212, ал. 5, чл. 206, ал. 1 и ал. 3, чл. 208, ал. 1, чл. 209, ал. 3, изречение второ, чл. 213а, ал. 4 по отношение на числото „20“, чл. 281, ал. 4 и чл. 335, ал. 3 ИК (обн., ДВ, бр. 19 от 5.03.2014 г., последно изм. и доп. ДВ, бр. 36 от 1.05.2021 г.), както и на разпоредбите на § 63 и § 64 ПЗРЗИДИК (обн., ДВ, бр. 36 от 1.05.2021 г.) и е отклонил искането в останалата част като недопустимо.

Със същото определение и на основание чл. 20а, ал. 1 и ал. 3 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) са конституирани заинтересувани институции и са поканени да дадат писмени мнения по предмета на делото изтъкнати специалисти от науката и практиката.

По делото са постъпили правни мнения от: проф. д.ю.н. Вихър Кискинов, проф. д-р Георги Димитров и Румен Ненков. Експертни мнения са представили: проф. д-р Михаил Константинов и проф. д-р Олга Георгиева. Според проф. Вихър Кискинов действащата уредба на машинното гласуване е несистематична, непълна и не предоставя достатъчно законови гаранции за произвеждане на парламентарни избори при спазване принципите на избирателното право, прогласени в Конституцията. Проф. Георги Димитров излага аргументи за неоснователност на искането за установяване на

противоконституционност на разпоредбите на: чл. 212, ал. 5, чл. 206, ал. 1 и 3, чл. 208, ал. 1, чл. 209, ал. 3, изречение второ, чл. 213а, ал. 4 по отношение на числото „20“, чл. 281, ал. 4 и чл. 335, ал. 3 ИК. Румен Ненков намира искането за неоснователно по отношение на разпоредбите на чл. 46, чл. 47, чл. 51, ал. 1 и ал. 3, 60, ал. 2 и 61, ал. 7 ИК и на § 63 ПЗРЗИДИК и за основателно по отношение на разпоредбите на чл. 208, ал. 1 в частта „в случаите по чл. 212, ал. 5 и чл. 269“, чл. 212, ал. 1, чл. 281, ал. 4 и чл. 335, ал. 3 ИК и на § 64 ПЗРЗИДИК. Според проф. Михаил Константинов разпоредбите, регламентиращи машинното гласуване, противоречат на чл. 10 от Конституцията и на принципите на прозрачност и достъпност на изборния процес. Проф. Олга Георгиева изразява становище за неоснователност на доводите на вносителите на искането по отношение на разпоредбите, уреждащи машинното гласуване.

Конституираните заинтересувани институции и останалите поканени специалисти от науката и практиката не са представили писмени становища и правни мнения по делото.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, постъпилите по делото правни и експертни мнения и относимата правна уредба, за да се произнесе, взе предвид следното:

Оспорените законови разпоредби следва да бъдат разгледани в три групи според техния предмет:

– Относно гласуването с бюлетина за машинно гласуване и изключенията от него (чл. 206, ал. 1 и ал. 3, чл. 208, ал. 1, чл. 209, ал. 3, изречение второ, чл. 212, ал. 5, чл. 213а, ал. 4 в частта: „20“, чл. 281, ал. 4 и чл. 335, ал. 3 ИК);

– Относно прекратяването на мандата на членовете на Централната избирателна комисия (ЦИК) и правилата относно конституиране на нова ЦИК (чл. 46, чл. 47, чл. 51, ал. 1 и ал. 3, чл. 60, ал. 2, чл. 61, ал. 7 ИК и § 63 ПЗРЗИДИК);

– Относно § 64 ПЗРЗИДИК.

1. Относно гласуването с бюлетина за машинно гласуване и изключенията от него.

Вносителите излагат съображения, че оспорените разпоредби от тази група противоречат на принципите на общо, равно и пряко изборително право с тайно гласуване (чл. 10 на Конституцията).

Разпоредбите на чл. 212, ал. 5, чл. 206, ал. 1 и ал. 3 и чл. 208, ал. 1 ИК са оспорени с твърдение за противоречие с принципа на равно изборително право (чл. 10 от Конституцията), който според вносителите означава „еднакво за всички“ и никакви съображения от технически, финансов или организационен характер не могат да оправдаят решението на законодателя да създава неравнопоставеност между гражданите (чл. 6, ал. 2 от Конституцията) и да отнемат свободата на избор на всеки изборител с какъв вид бюлетина да упражни своя вот.

Съгласно чл. 206, ал. 1 ИК „в изборителната секция изборителят гласува с бюлетина за машинно гласуване, освен в случаите по чл. 212, ал. 5 и чл. 269“. Според първото изключение (чл. 212, ал. 5 ИК) „машинно гласуване не се произвежда в изборителни секции в страната с по-малко от 300 изборители, при гласуване с подвижна изборителна кутия, в изборителни секции в лечебни заведения, домове за стари хора и други специализирани институции за предоставяне на социални услуги, в изборителни секции на плавателни съдове под българско знаме, както и 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“, а според второто изключение (чл. 269 ИК) „в случаите, когато поради възникнали непреодолими външни обстоятелства машинното гласуване се окаже невъзможно, секционната изборителна комисия уведомява незабавно

районната избирателна комисия и Централната избирателна комисия. Гласуването продължава с хартиени бюлетини. Гласовете от техническото устройство за гласуване се отчитат, като се преброяват контролните разписки по чл. 268, ал. 5“. Съгласно чл. 206, ал. 3 ИК „избирател, който гласува с бюлетина за машинно гласуване, не може да гласува с хартиена бюлетина“. Съгласно чл. 208, ал. 1 ИК „в случаите по чл. 212, ал. 5 и чл. 269 гласуването се извършва с общи хартиени бюлетини по образец, утвърден от Централната избирателна комисия“.

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 (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.). Разпоредбата на чл. 42, ал. 2 изрично възлага на законодателя да определи със закон организацията и реда за произвеждане на избори. Разпоредбата на чл. 10 от Основния закон закрепва принципи, които трябва да бъдат следвани при законодателната уредба на очертаания на конституционно равнище кръг обществени отношения. Принципите, заложи в чл. 10, се въплъщават в подробната уредба, възложена на законодателния орган с чл. 42, ал. 2 (Решение № 12/2011 г. по к. д. № 11/2011 г., Решение № 9/2016 г. по к. д. № 8/2016 г.). С това конституционният законодател се вмести в установеното за съвременния

конституционализъм положение, че основните начала на изборния процес трябва се регламентират в Конституцията, а условията, организацията и редът за произвеждане на изборите – в закони и други актове. Основният закон предоставя преценката за подходящата система на гласоподаване на дискрецията на законодателя, чиято правна уредба следва да е съобразена с принципите, установен в чл. 10.

Конституционният съд е последователен в своята практика относно същностните характеристики на избирателното право. В обобщен вид те са изведени в мотивите на Решение № 3 от 23.2.2017 г. по к. д. № 11/2016 г., в които се посочва, че: „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“.

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, имущество, 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.

Оспорените разпоредби на ИК не накърняват този принцип.

Избирателното право е „равно”. 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 № 1/2009 г. по к. д. № 5/2009 г.). Ето защо не могат да бъдат споделени твърденията на вносителите, че обстоятелството, че избирателите ще гласуват по различен начин – в част от секциите с хартиена бюлетина, а в друга част с бюлетина за машинно гласуване – е основание за противоконституционност на разпоредбите на чл. 212, ал. 5, чл. 206, ал. 1 и ал. 3 и чл. 208, ал. 1 ИК. Съгласно чл. 3, ал. 2 ИК „всеки избирател има право на един глас“, чл. 206, ал. 2 ИК изрично предвижда, че „гласуването с бюлетина за машинно гласуване е равностойно на гласуването с хартиена бюлетина“, а чл. 206, ал. 3 ИК определя, че „избирател, който гласува с бюлетина за машинно гласуване, не може да гласува с хартиена бюлетина“. Доколкото законът не предвижда различна тежест на гласовете, подадени от избирателите чрез хартиена бюлетина, и гласовете, подадени от избирателите чрез бюлетина за машинно гласуване, не е налице нарушаване на принципа на равно избирателно право. И в двата случая избирателят гласува с бюлетина, която лично попълва (на ръка или чрез машина).

Бюлетината за машинно гласуване е проектирана по същия начин както хартиената бюлетина, като ЦИК утвърждава с решение образеца на бюлетината (чл. 212, ал. 3 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.

Следва да бъде посочено, че неточно в целия текст на искането на вносителите се използва понятието „машинно гласуване“ с довода, че в едни случаи избирателят гласува с машина, а в други – с бюлетина. 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). Различен е начинът на преброяване на бюлетините – при гласуване с хартиени бюлетини преброяването се извършва от секционната избирателна комисия, а при гласуването с машина тази отнемаща време и евентуално допускаща съмнения във верността на резултата дейност е заменена от автоматично преброяване на гласовете от самата машина. Законът предвижда равно третиране на гласуването с бюлетина за машинно гласуване и с хартиена бюлетина (чл. 206, ал. 2 ИК).

Видно от изложеното законът третира по един и същ начин гласуването чрез хартиена бюлетина и чрез бюлетина за машинно гласуване, като използва термина „равностойни“ 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 спазва принципите на избирателното право, установени в чл. 10 от Конституцията, и в частност да предвижда равно третиране на всички гласове, независимо от начина на тяхното подаване, което в настоящия случай е постигнато.

Не могат да бъдат споделени и доводите на вносителите 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 отбелязва, че „равенството пред закона означава равнопоставеност на всички граждани пред закона и задължение за еднаквото им третиране от държавната власт. 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 № 4/2014 г. по к. д. № 12/2013 г. и Решение № 6/2010 г. по к. д. № 16/2009 г.).

Като предвижда, че в избирателната секция избирателят гласува с бюлетина за машинно гласуване (чл. 206, ал. 1 ИК), а в случаите по чл. 212, ал. 5 и чл. 269 ИК гласуването се извършва с общи хартиени бюлетини (чл. 208, 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 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.

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. Доколкото съществува, диференциацията представлява конституционно допустима преценка на законодателя по целесъобразност и се основава на обективни и законоустановени 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 (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.

Избирателното право е „пряко”. Това означава избирателят да гласува лично и непосредствено за кандидати, които, след събирането на

определен брой гласове, получават мандат. Волята на избирателя се отразява непосредствено на изборния резултат – за разлика от непреките избори, при които избирателите гласуват напр. за „избирателна колегия” (лица, които избирателите упълномощават да гласуват на свой ред за конкретни кандидати). Принципът на пряко избирателно право предполага органите на държавна власт, за които се гласува, да се формират непосредствено въз основа на предпочитанията на избирателите, изразени в изборния процес, и е проявление на принципа на пряко осъществяване на властта от народа (чл. 1, ал. 2 от Конституцията).

Твърдението на вносителите, че така, както е уредено в ИК, гласуването не е пряко, тъй като е опосредено от машина и компютърния специалист, програмирал съответния софтуер, не е основателно. Използването на бюлетини за машинно гласуване само по себе си не засяга по какъвто и да е начин принципа на прякото избирателно право, доколкото и по силата на атакуваните разпоредби на ИК избирателите продължават пряко да участват във формирането на изборните органи на държавна власт. Когато не се упражнява пряко от народа, държавната власт се упражнява именно от избирани от суверена представители, които по силата на упълномощаването чрез изборите получават демократична легитимност да упражняват принадлежащата на суверена власт. Предвиденият в Основния закон изборен орган на държавна власт се конституира чрез политическата воля на избирателите, която се преобразува в мандат с акта на пряко упражняване на избирателното право (Решение № 5/2001 г. по к. д. № 5/2001 г.).

Промяната на материалния носител, върху който е отразен гласът на избирателя, не променя характера на избирателното право като пряко.

Предвид изложеното до тук не могат да се приемат доводите в искането за противоречие на оспорените разпоредби от тази група с принципите на чл. 10 от Конституцията, с принципа на равенство пред

закона (чл. 6, ал. 2 от Конституцията) и с принципа на непосредствено осъществяване на властта от народа (чл. 1, ал. 2 от Конституцията).

Избирателното право се осъществява „с тайно гласуване“. Разпоредбата на чл. 3, ал. 1 ИК предвижда, че независимо дали се използва хартиена бюлетина или бюлетина за машинно гласуване, „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“.

Вносителите поддържат, че машинното гласуване не е съвместимо с принципа на публичност и прозрачност и изискването за контрол над изборния процес, както и че не са предвидени достатъчно гаранции срещу софтуерни грешки или манипулации. Съдът намира тези твърдения за неоснователни.

Прозрачността на изборния процес е същностно характеристика на изборите в демократичното общество. Поради това разпоредбите относно гласуването с бюлетина за машинно гласуване следва да предвидят възможност за обществена проверка и контрол, включително наблюдението на изборния процес и на установяването на изборния резултат. Разпоредбите на чл. 57, ал. 1, т. 29, чл. 114, чл. 213, чл. 213а, чл. 268, чл. 271, чл. 272, чл. 283 и чл. 288а ИК очертават правната рамка, която отговаря на тези изисквания. Обстоятелството, че е теоретично мислимо машините за гласуване да допускат софтуерни грешки или да бъдат манипулирани, не е основание за установяване на противоконституционност на оспорените разпоредби, които въвеждат като правило гласуването с бюлетина за машинно гласуване, както и изключенията от него.

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 на гласуването с хартиена бюлетина (чл. 206, ал. 2 ИК). Избирател, който гласува с бюлетина за машинно гласуване, не може да гласува с хартиена бюлетина (чл. 206, ал. 3 ИК). Избирателят гласува в избирателната секция с бюлетина за машинно гласуване чрез специализирани устройства за гласуване – машини (чл. 212, ал. 1 ИК). И в двата случая избирателят гласува с бюлетина – хартиена или за машинно гласуване. 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 (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).

Като вид електронно гласуване, възприетият с ИК модел на гласуване с бюлетина за машинно гласуване чрез специализирани устройства за гласуване (машини) в контролирана среда следва да отговаря на изискванията за сигурност и надеждност, поставени в Кодекса за добрата практика по изборните въпроси на Съвета на Европа („Code of Good Practice in Electoral matters“). Действащият ИК съдържа тези изисквания, изброени в логическа последователност в 17 точки (чл. 213, ал. 2 ИК).

Съгласно чл. 213а ИК ЦИК осигурява техническите устройства за машинно гласуване чрез наемане или закупуване; Държавната агенция „Електронно управление“ съвместно с Българския институт за стандартизация и Българския институт по метрология удостоверяват съответствието на доставения тип техническо устройство за машинно гласуване с изискванията по чл. 213, ал. 3 ИК; в процеса на

удостоверяването може да участват и представители на партиите, коалициите и инициативните комитети, регистрирани за участие в изборите, на български неправителствени организации, които са регистрирали наблюдатели за съответния вид избор, и на Българската академия на науките; когато при удостоверяването се установи несъответствие на устройствата за машинно гласуване с принципите по чл. 3 ИК, ЦИК провежда съответния избор само с хартиени бюлетини и възлага на доставчика на устройствата да отстрани несъответствията.

Конституционният съд вече е имал възможност да посочи в Решение № 4/2011 г. по к. д. № 4/2011 г., че: „самò за себе си електронното гласуване не е противоконституционно“ и „принципно не е в противоречие с международни договори, по които Република България е страна“, както и че: „Конституционният съд е наясно, че електронното гласуване е адекватна на съвременните реалности възможност, която разширява и улеснява участието на гражданите в изборите“. Уредбата в ИК на гласуването с бюлетина за машинно гласуване чрез електронни средства (машини) в контролирана среда 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 избори и за спазването на принципите на публичност и прозрачност на изборния процес. Електронната система за машинно гласуване се проектира, осъществява и поддържа, така че да гарантира, че всеки избирател подава само един глас за всеки вид избор и че всеки глас се съхранява и преброява само един път (чл. 213, ал. 2, т. 9 ИК). Доброволността и автентичността на волеизявлението на гласувания се гарантират от разпоредбите на чл. 263, ал. 1, чл. 264, ал. 1 и чл. 268 ИК. Гласуването с бюлетина за машинно гласуване се извършва в контролирана среда. Предвиден е контрол както върху процеса на удостоверяване на съответствието на техническите

устройства за машинно гласуване (чл. 213а ИК) и при преброяване на гласовете (чл. 271, чл. 213, ал. 2, т. 11 ИК), така и в случаите, когато поради възникнали непреодолими външни обстоятелства машинното гласуване се окаже невъзможно и гласуването продължи с хартиени бюлетини (чл. 269, изр. трето, чл. 213, ал. 2, т. 11 ИК). В този случай гласовете от техническото устройство за гласуване се отчитат, като се преброяват контролните разписки по чл. 268, ал. 5 ИК.

Уредбата на гласуването с бюлетина за машинно гласуване дава и необходимите гаранции, че самият избирател е в състояние да провери начина, по който електронната система регистрира неговия вот. Според чл. 212, ал. 4 и чл. 268, ал. 4 ИК след потвърждаване на избора системата отпечатва контролна разписка с отразения вот, която се пуска в специална кутия за машинното гласуване. Преди потвърждаването избирателят има възможност да възприеме на дисплея на устройството бюлетина, идентична с хартиената (чл. 268, ал. 2 ИК) и може да промени избора си (чл. 268, ал. 3 ИК). Противно на поддържаното в искането, както актът на гласуване, така и неговото отчитане от външна страна могат да бъдат наблюдавани и проверявани от самия гласоподавател, без това да изисква специални технически познания и умения. Поради това аргументацията в основата на Решението на Конституционния съд на Федерална република Германия от 3 март 2009 г. по дело 2 BvC 3/07 е неотнositима към оспорената уредба на машинното гласуване в българския изборен закон.

Гореизложеното показва ясно, че законодателят е създал правна рамка, която осигурява произвеждането на избори в съответствие с принципите на публичност и прозрачност и с изискването за контрол върху изборния процес.

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. Не може да служи като основание за установяване на противоконституционност на оспорените разпоредби и съмнението доколко отговорните за изборния процес държавни органи ще изпълнят предвидените в закона правомощия и дали в действителност ще бъдат произвеждани честни и демократични избори. 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 в самостоятелно конституционно производство, различно от настоящото.

В искането са оспорени и разпоредбите на чл. 281, ал. 4 и на чл. 335, ал. 3 ИК, които според вносителите, нарушават прозрачността на изборния процес при отчитането на резултата от машинното гласуване, тъй като предвиждат, че данните от протокола от машинното гласуване се предават „чрез прехвърляне от записващото техническо устройство“, като е изключен човешкият фактор, който може да осигури прозрачността на процеса.

Не могат да бъдат споделени и аргументите на вносителите на искането, че при отчитането на резултата от гласуването с бюлетини за машинното гласуване е изключен човешкият фактор, който може да осигури прозрачността на процеса. Както беше вече посочено гласуването е в контролирана среда – в избирателни секции под контрола на изборната администрация. Съгласно чл. 273, ал. 1 ИК „секционната избирателна комисия установява резултатите от гласуването с хартиените бюлетини и от машинното гласуване и съставя протокол“, а съгласно чл. 282, ал. 1 ИК „протоколът на секционната избирателна комисия след съставянето му се подписва от всички членове на комисията. След подписването председателят обявява резултатите от гласуването по партии, коалиции и

независими кандидати, както и броя на предпочитанията (преференциите) за всеки кандидат на партия и коалиция.“. Членовете на секционната избирателна комисия са именно „човешкият фактор“, който осъществява контрол и в процеса на отчитане на резултата от гласуването с бюлетини за машинното гласуване, който контрол се обективира в подписването на протокола на секционната избирателна комисия. Прозрачността на този процес се гарантира и от осигуреното участие на посочените в чл. 272 ИК и чл. 288а ИК лица, както и от възможността за видеозаснемане или видеоизлъчване в реално време при спазване изискванията за защита на личните данни. С оглед на изложеното, законодателят е създал правна рамка, която да осигурява прозрачността на изборния процес при отчитането на резултата от машинното гласуване.

Оспорена и е разпоредбата на чл. 213а, ал. 4 в частта „20“ ИК, тъй като срокът за удостоверяването на съответствието на доставения тип техническо устройство за машинно гласуване се съкращава от 30 на 20 дни, което според вносителите на искането противоречи на Основния закон като нарушава изискването за правна сигурност като измерение на принципа на правовата държава във формален смисъл (чл. 4 ал. 1 от Конституцията).

Правната сигурност е характеристика на правовата държава, която изисква трайно и последователно концептуално законодателно регулиране на обществените отношения (Решение № 3/2008 г. по к. д. № 3/2008 г.). 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.). Принципът на правна сигурност не може да се идентифицира с абсолютно недопускане на промяна в действащата законодателна рамка на дадена сфера на обществени отношения (Решение № 5/2018 г. по к. д. № 11/2017 г.), поради което неоснователни са доводите на вносителите,

аргументиращи обратната теза. Разпоредбата на чл. 213а, ал. 4 ИК е формулирана по ясен и разбираем начин, който не нарушава принципа на правна сигурност. Обстоятелството, че срокът за удостоверяването на съответствието на техническите устройства за машинно гласуване е съкратен от 30 на 20 дни, няма отношение към принципа на правна сигурност. Срокът за изпълнението на задълженията на административните органи е изцяло въпрос на законодателна целесъобразност, който сам по себе си не подлежи на контрол за конституционност.

Народните представители оспорват и разпоредбата на чл. 209, ал. 3, изречение второ ИК без да излагат доводи за противоконституционност на посочената норма. Съгласно чл. 209, ал. 3, изречение второ ИК „в секциите за гласуване с бюлетина за машинно гласуване броят на отпечатаните бюлетини по ал. 1 е равен на броя на избирателите в съответните секции“. Разпоредбата регламентира броя на хартиените бюлетини, които трябва да се отпечатат от печатницата на Българската народна банка за секциите за гласуване с бюлетина за машинно гласуване, който трябва да е равен на броя на избирателите в съответните секции. Смисълът на оспорената разпоредба е ясен: да се осигури достатъчен брой хартиени бюлетини в секциите за гласуване с бюлетина за машинно гласуване за случаите, когато поради възникнали непреодолими външни обстоятелства машинното гласуване се окаже невъзможно и гласуването продължи с хартиени бюлетини (чл. 269 ИК). Конституционният съд не намира оспорената разпоредба за противоречаща на който и да е принцип или норма на Основния закон.

С оглед на гореизложеното, Конституционният съд не намира разпоредбите на чл. 206, ал. 1 и ал. 3, чл. 208, ал. 1, чл. 209, ал. 3, изречение второ, чл. 212, ал. 5, чл. 213а, ал. 4 в частта: „20“, чл. 281, ал. 4 и чл. 335, ал. 3 ИК за противоречащи на Основния закон.

2. Относно прекратяването на мандата на членовете на ЦИК и правилата за конституиране на нова ЦИК.

Народните представители оспорват разпоредбите на чл. 46, чл. 47, чл. 51, ал. 1 и 3, чл. 60, ал. 2, чл. 61, ал. 7 ИК, както и разпоредбата на § 63 ПЗРЗИДИК, като излагат, че посочената група от норми предвижда промяна в състава и начина на конституиране на ЦИК, като регламентиратя да се назначава изцяло от президента въз основа на предложения на парламентарно представените партии и коалиции, без участието на Народното събрание като висш национален представителен орган, като отпада правото на политически партии и коалиции, които имат избрани с техните кандидатски листи членове на Европейския парламент, но не са парламентарно представени, да излъчват членове на ЦИК. Това според вносителите на искането противоречи на конституционно установената форма на държавно управление на Република България (чл. 1, ал. 1 на Конституцията) и на принципа на политическия плурализъм (чл. 11).

Конституционният съд е имал възможност да изясни какво следва да се разбира под „форма на държавно управление“ в Тълкувателно решение № 3/2003 г. по к. д. № 22/2002 г. Според това решение, твърдението, че оспорените разпоредби противоречат на конституционно установената форма на държавно управление на Република България (чл. 1, ал. 1 на Конституцията), е неоснователно. Право на законодателя е да определи структурата и състава на институциите, ако това не е уредено изрично от Конституцията. Съществуването на ЦИК не е предвидено в Основния закон и няма конституционни изисквания относно реда за нейното формиране и конституирането на нейния състав. Правомощие на законодателя е да регламентира реда за формирането на ЦИК и конституирането на нейния състав, което е в синхрон с парламентарната форма на управление. „Централната изборителна комисия е държавен

орган, създаден със закон, чиито правомощия се свеждат до изискването да осигури свободното изразяване на волята на гласоподавателите, вярно и точно установяване на тази воля, нейното отчитане и официално обявяване“ (Решение № 3/2017 г. по к. д. № 11/2016 г.). С оспорените разпоредби не се нарушава принципът на политически плюрализъм (чл. 11, ал. 1 от Конституцията), разбиран като множество от възгледи, идеи, разбирания за осъществяването на държавната власт.

Народните представители допълват, че оспорените разпоредби поставят президента в конфликт на интереси, доколкото той ще трябва да назначи нов състав на ЦИК в годината, в която е заявил, че ще се бори за преизбиране на заеманата от него длъжност. Тези аргументи не могат да бъдат споделени, защото той не може да се отклони от предложенията на парламентарно представените партии.

Параграф 63 ПЗРЗИДИК предвижда, че: „в 14-дневен срок от влизането в сила на този закон президентът на републиката назначава нови членове на Централната изборителна комисия. Мандатът на членовете на Централната изборителна комисия се прекратява от деня на назначаването на новите членове на комисията“. Съгласно т. 2 от диспозитива на Тълкувателно решение № 13/2010 г. по к. д. № 12/2010 г. предсрочното прекратяване на мандат, установен със закон, е допустимо и може да се извърши по реда за изменение на закона, какъвто е и настоящият случай.

Поради изложеното Конституционният съд не намира разпоредбите на чл. 46, чл. 47, чл. 51, ал. 1 и 3, чл. 60, ал. 2, чл. 61, ал. 7 ИК, както и разпоредбата на § 63 ПЗРЗИДИК за противоречащи на Основния закон.

3. Относно § 64 ПЗРЗИДИК.

Съгласно оспорената разпоредба: „пропорционалната изборна система за избори за народни представители по чл. 246 се прилага до произвеждането на първите редовни избори за народни представители

след влизането в сила на този закон“. Разпоредбата е адресирана към следващ състав на Народното събрание, като в неопределен срок му предписва да приеме нови правила за произвеждане на парламентарни избори по неуточнена изборна система, различна от пропорционалната. Разпоредбата е неясна, противоречива и на практика неизпълнима, поради което противоречи на принципа на правовата държава, прокламиран в чл. 4, ал. 1 от Конституцията. С нея се цели отмяна на прилагането на сега действащата пропорционална изборна система, без да се сочи каква система да бъде въведена, за да бъде поначало възможно произвеждането на парламентарни избори. Доколкото не е указана и каква ще бъде системата, която ще се прилага при „първите редовни избори“ – мажоритарна, смесена или друга, а такива указания не могат да се извлекат и от другите текстове на ЗИДИК, смисълът на атакуваната норма не може да бъде установен. Срокът за осъществяване на предписаната нормативна промяна е абсолютно неопределен, защото е обвързан с произвеждането на „първите редовни избори“. Основният закон не дели изборите на „редовни“ и „нередовни“, а само сочи хипотезите, в които се налага произвеждането на нови избори. Употребата на понятие, което не се употребява нито в Конституцията, нито другаде в националното изборно законодателство, прави нормата неясна и противоречаща на принципа на правовата държава. Поради това тя противоречи на принципа за правна сигурност като елемент на принципа на правовата държава.

С оглед на изложеното разпоредбата на § 64 ПЗРЗИДИК противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията и следва да бъде обявена за противоконституционна.

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, тъй като според чл. 79, ал. 2 от

Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС) по законопроекти, внесени от народни представители, председателят на водещата комисия изисква становище от Министерския съвет или от съответния ресорен министър. Такова становище не е поискано, с което според вносителите се нарушават добрите законодателни практики, насочени към създаването на по-качествени закони, и принципите на сътрудничество между властите, като проявление на принципа на разделение на властите.

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 45-то 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 № 15/2020 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.)“.

Колкото до твърдението на вносителите, че оспорените разпоредби не са съобразени с изискването за стабилност и предвидимост на правилата, по които се произвеждат изборите, и пораждат подозрения, че правилата се изменят от парламентарното мнозинство „с цел съобразяването им с партийни интереси и осигуряването на „служебна победа“, Съдът подчертава, че твърдението няма отношение към преценката за конституционосъобразност.

Според Конституционния съд оценката за определен законов акт като неподходящ не може сама по себе си да бъде основание за заключение, че той е противоконституционен. Съдът намира, че 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 точно 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 Конституционният съд не намира всички оспорени с искането разпоредби за противоречащи на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията).

Воден от изложеното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2, предл. първо от Конституцията, във връзка с чл. 22, ал. 1 ЗКС, Конституционният съд

Р Е Ш И:

Обявява за противоконституционна разпоредбата на § 64 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Изборния кодекс (обн., ДВ, бр. 36 от 1.05.2021 г.).

Отхвърля искането за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 46, чл. 47, чл. 51, ал. 1 и ал. 3, чл. 60, ал. 2, чл. 61, ал. 7, чл. 212, ал. 5, чл. 206, ал. 1 и ал. 3, чл. 208, ал. 1, чл. 209, ал. 3, изречение второ, чл. 213а, ал. 4 в частта: „20“, чл. 281, ал. 4, чл. 335, ал. 3 от Изборния кодекс (обн., ДВ, бр. 19 от 5.03.2014 г., последно изм. и доп. ДВ, бр. 36 от 1.05.2021 г.) и на разпоредбата на § 63 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Изборния кодекс (обн., ДВ, бр. 36 от 1.05.2021 г.).

Председател

Членове: