

Офрангован
визуелен
судия
к.р. № 8/21
з.р. рожуи
Ф. Димитров

07.05.21г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ИСКАНЕ ОТ
НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ ОТ
45-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ,
ПГ НА ГЕРБ-СДС

на основание чл. 150, ал. 1 и чл. 149, ал.
1, т. 2 от Конституцията на Република
България

Относно: установяване на
противоконституционността на
разпоредбите на чл. 46, 47, 51, ал. 1 и 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 на Изборния кодекс и § 63 и 64 от
преходните и заключителните
разпоредби на Закона за изменение и
допълнение на Изборния кодекс (обн.,
ДВ, бр. 36 от 1 май 2021 г.)

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Молим да обявите за противоконституционни разпоредбите на чл. 46, 47, 51, ал. 1 и 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 на Изборния кодекс и § 63 и 64 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Изборния кодекс (обн., ДВ, бр. 36 от 1 май 2021 г.), като **противоречащи на чл. 10 от Конституцията, както и да установите дефицити в Изборния кодекс, които въвеждат противоречие между неговата буква и принципа на чл. 4, ал. 1, предложение 1 от Конституцията, както и евентуални нарушения на чл. 6, ал. 2 на чл. 11, ал. 1 и колизия с чл. 1, ал. 1 от Конституцията.**

Приетите от Народното събрание закони по своето естество са правни актове, които имат задължителна сила за всички държавни органи, организации и граждани, съгласно чл. 86, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията на Република България. Тези актове подлежат на контрол за конституционосъобразност.

Принципът на демократизма е основно начало на Конституцията на Република България, залегнало в нейния преамбюл. Той предполага произвеждане на свободни избори, основаващи се на общо, **равно и пряко** избирателно право с тайно гласуване (чл. 10 на Конституцията), при зачитане на принципа на политическия плурализъм (чл. 11). Изборното законодателство трябва да се отличава със стабилност и да урежда материята по начин, който не подкопава доверието на гражданите в честността и прозрачността на изборния процес – изисквания, които са нарушени с приетия набързо и по непрозрачен начин и без обществен дебат Закон за изменение и допълнение на Изборния кодекс.

Централният въпрос е начина, по който се подходи към преуреждането на т.нар. машинно гласуване и произтичащите от този волунтаристки начин заплахи за конституционния ред и за правата на гражданите.

Използването на машини за гласуване, според нас, трябва да се оцени през призмата на конституционния принцип за пряко и равно избирателно право (чл. 10 от Конституцията), а защо не и на принципа за непосредствено осъществяване на властта от народа (чл. 1, ал. 2 от Конституцията), както и на принципите, записани в чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

Това, народът да осъществява властта непосредствено в условията на парламентарната република, намира израз в акта на изборите, където народът, т.е. суверенът, непосредствено избира своите представители в различните изборни органи и на първо място – Народното събрание. „Непосредствено“ би следвало да означава народът да участва веднъж в изборния процес в качеството си на избирател и втори път, чрез свои представители, които надвишават 50 000 ангажирани лица – в процеса по произвеждане на изборите и верифициране на резултатите. В този смисъл Конституцията имплицитно въвежда изискване за това изборният процес да се извършва по прозрачен и най-вече – публичен начин.

Публичността в процеса на провеждане на изборите е основна предпоставка за демократичното формиране на политическа воля. Тя обезпечава правилността и

разбирането на изборните процедури и по този начин става важна предпоставка за основателното доверие на гражданите в коректното протичане на избора. Републиката с парламентарно управление като форма на държавно управление (чл. 1, ал. 1 на Конституцията), при която властта на народа се опосредява чрез избори, изисква актът на делегиране на отговорността за управлението на държавата върху народните представители да бъде подложен на най-силен публичен контрол, без да има каквото и да е съмнение, че едни граждани са третираны по различен начин от други граждани при упражняването на това тяхно свещено право.

Принципно изискуемата публичност и прозрачност в процеса на произвеждане на избори включва в себе си и обхваща процедурите по издигане на кандидати, акта на самото гласуване (като тук публичността е изключена от изискването за тайна на вота) и установяването на изборния резултат.

Изискването за публичност и прозрачност при провеждането на избори се базира на конституционните принципи на демократичната, републиканска и правова държава. Изборът на народно представителство, но и на други органи на местна власт и самоуправление представлява основополагащия легитимационен акт в представителната демокрация. Гласуването на избори за Народно събрание е същностният елемент в процеса на формиране на воля от народа към държавните органи и е същевременно основа на политическата интеграция. Спазването на конституционните принципи за провеждане на избори и доверието в това, че те биват стриктно съблюдавани, са предпоставки за една функционираща демокрация. Само въз основа на един стриктен контрол дали изборите се произвеждат в съответствие с конституционните принципи може да се гарантира, че делегирането на държавната власт на народните представители, които представляват първия и най-важен елемент от непрекъснатата легитимационна верига от народа към овластените с изпълнението на държавни задачи органи и институции не страда от някакъв порок. Демократичното легитимиране на избора изисква изборният процес да може да бъде наблюдаван, така че манипулациите да бъдат изключени или да могат да бъдат коригирани, а необоснованите съмнения в честността на изборите да могат да бъдат оборени. Само на тази база суверенът може да има доверие, че представителният орган на държавата е създаден по легитимен начин. Задължението на законодателната и изпълнителната власти да се погрижат за това изборният процес да бъде изграден по конституционносъобразен начин и да бъде коректно проведен не е достатъчно за създаване на усещане за легитимност. Само ако избирателят самостоятелно може да се убеди в правомерността на акта на делегиране, тоест само ако изборите във всички свои етапи протичат пред очите на избирателя и на обществото, може да се гарантира необходимото доверие на суверена във функционирането на демокрацията и демократичната легитимност на държавните решения, изразено чрез съставяне на Народното събрание съгласно волята на избирателите.

Измененията на Изборния кодекс, извършени от динамично парламентарно мнозинство в 45-тото Народно събрание, промениха принципите на провеждане на избори в България по такъв начин, че поставят с голяма острота следните въпроси:

- дали не е нарушен принципът на равно избирателно право?
- дали не е нарушен принципът на пряко избирателно право?
- дали не е нарушен принципът на равенство на всички граждани и недопускане на ограничения и привилегии?
- дали не е нарушен постулатът, че България е правова държава?

Понеже тези въпроси вече получиха широк отзвук и вълнуват обществото, смятаме, че се налага привличането на арбитража на почитаемия Конституционен съд за тяхното разрешаване. Като ще си позволим да изразим следните съображения по тях и мотивите, поради които ги задаваме.

1. Нарушение на принципа „равно избирателно право”, съдържащо се пряко в разпоредбата на чл. 212, ал. 5 във връзка с чл. 206, ал. 1 и ал. 3, във връзка с чл. 208, ал. 1 и др.

С цитираната група от норми се въвежда задължително машинно гласуване както на територията на страната, така и в чужбина, с изключение на случаите по чл. 212, ал. 5 и чл. 269. Според първото изключение машинно гласуване не се произвежда в 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, 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, а според второто в случаите, когато поради възникнали непреодолими външни обстоятелства машинното гласуване се окаже невъзможно, гласуването продължава с хартиени бюлетини.

Хипотезата на чл. 269 от ИК, впрочем, хвърля много силна светлина върху принципното опасение от машинното гласуване, а именно, че то е технически несигурен метод за провеждане на избори. Струва си Конституционният съд да се замисли защо законодателят от 45-тото Народно събрание толкова упорито настоява за машинното гласуване да бъде безалтернативно, щом е изначално ясно, че то може да породни проблеми и то толкова сериозни, че се налага в чл. 269 изрично да се казва какво се прави в такава ситуация?

Хипотезата, обаче, на чл. 212, ал. 5, предвиждаща изключение от правилото в чл. 206, ал. 1 във връзката ѝ с ал. 3, повдига основателния въпрос защо се предвиждат определени

изключения, а именно; да не се гласува с машини, а с хартиени бюлетини, в секции с под 300 избиратели? Защо едни български граждани трябва да бъдат задължавани да гласуват само и единствено машинно, а други да бъдат задължавани само и единствено с хартиени бюлетини? Принципът на равно избирателно право означава, струва ни е – еднакво за всички. Никакви съображения от технически, финансов или организационен характер не дават право на законодателя, който и да е той, да създава неравнопоставеност между гражданите (дали да не погледнем на този въпрос и през призмата на чл. 6, ал. 2 от Конституцията?). Ако законодателят смята, че да се доставят машини за гласуване в секции с под 300 избиратели е например твърде скъпо, то това би било абсурден аргумент. Абсурден, защото гласуването с хартиени бюлетини по принцип е многократно по-евтино, ако се приложи за всички. Ако ли пък законодателят лимитира броя на секциите с машини по такъв начин, защото знае, че няма достатъчно машини, то това също е абсурдно, защото, както ще кажем по-долу, не може законът да въвежда задължение, включително за държава, за което предварително знае, че е финансово или технически неизпълнимо.

Така или иначе, остава въпросът защо едни български граждани ще гласуват само с машини, а други само с бюлетини?

Дали тук не се въвежда дискриминация (отново чл. 6, ал. 2 от Конституцията) по отношение на граждани с по-нисък образователен статус, който не им позволява да боравят с компютърни технологии, като същите по този начин бъдат директно отблъсквани от участие в изборния процес, е въпрос, върху който молим почитаемия Конституционен съд най-сериозно да помисли.

Конкретно, става дума за следното. В глава четиринадесета на Изборния кодекс е уредено гласуването, в раздел I от същата глава – начина на гласуване в избирателната секция, а в чл. 206 и следващите са регламентирани видовете бюлетини, с които се гласува. След приемането на Закона за изменение и допълнение на Изборния кодекс (ДВ, бр. 36 от 1 май 2021 г.) и неговия параграф 25, който се отнася до чл. 206, редакцията на текста е следната:

Чл. 206. (1) В избирателната секция избирателят гласува с бюлетина за машинно гласуване, освен в случаите по чл. 212; ал. 5 и чл. 269.

(2) Гласуването с бюлетина за машинно гласуване е равностойно на гласуването с хартиена бюлетина.

(3) Избирател, който гласува с бюлетина за машинно гласуване, не може да гласува с хартиена бюлетина.

(4) За гласуването с бюлетина за машинно гласуване се прилагат съответните правила, които се отнасят до гласуването с хартиена бюлетина.

Ние смятаме, че така приетата норма на чл. 206 действително противоречи на принципа, че изборите се произвеждат въз основа на равно избирателно право с тайно

гласуване. Видно от всички проведени избори, на които е имало машинно гласуване, експериментално или редовно, с бюлетина за такова гласуване са упражнили своя вот не повече от 30 % от избирателите. На произведените на 4 април тази година избори за Народно събрание по този начин са гласували 789 923 от общо 3 334 233 избиратели, подали своя вот, което представлява около 24 % от всички, които са упражнили своето конституционно установено право. Съответно останалите повече от 76 процента са гласували с хартиена бюлетина, което представлява традиционният начин за гласуване в Република България, откакто се произвеждат избори за различните органи на власт у нас.

Общото, равно и пряко избирателно право с тайно гласуване съгласно чл. 10 от Конституцията е основно политическо право на българските граждани. То е основополагащо за всяка демократична държава и без неговото наличие съществуването □ и нормалното ѝ функциониране са немислими. Упражняването на правото на избор по необходимост включва свободното и несмушавано формиране и изразяване на волята на гражданите по определения в закона ред. Това свободно и несмушавано формиране и изразяване на волята е невъзможно в условията на пряко или непряко въздействие върху лицата до самия момент на гласуване. С приемането на последните промени в чл. 206 е налице такова въздействие, защото се отнема правото на избор, което съществуваше до момента, а именно че избирателят може да предпочете какъв да е начина, по който той може да упражни своя вот. За да бъде изразена ясно волята на избирателя е необходимо на първо място той в чисто психологичен, субективен план да формира свободно своя избор, тоест да е взел решение за себе си как да гласува, с хартиена бюлетина или с такова за машинно гласуване. С отнемането на този избор, като се определя в общо правило възможността само за машинно гласуване, се нарушава разпоредбата на чл. 10 от Конституцията в частта □ „равно избирателно право”. Доказателство в подкрепа на нашата теза се явяват и споменатите изключения от това правило, които изрично предвиждат гласуване с хартиена бюлетина в случаите на чл. 212, ал. 5 и чл. 269 от Изборния кодекс.

Намираме за убедителни и изразяваме пълно съгласие със следните съображения на Конституционния съд, изразени в Решение № 1 от 12 май 2009 г. поконституционно дело № 5 от 2009 г.:

„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 за Народно събрание.”

С приетите законодателни решения за въвеждане на едно общо правило с неговите изключения според нас се нарушава чл. 10 от Конституцията, като се отнема правото на избор с какъв вид бюлетина избирателят да упражни своя вот. Още повече, че практиката е показала, че той не припознава гласуването с машинна бюлетина, за сметка на гласуването с хартиена бюлетина, което се явява традиционно за проведените избори в страната не

само през годините след демократичните промени, а въобще, откакто се провеждат свободни и демократични избори. При това такава е практиката не само у нас, но и в Европа и света, където няма наложен подобен модел на възприетия с последните промени в Изборния кодекс. Никъде в Европа в изборните закони на държавите-членки на Европейския съюз не се предвижда преимуществено машинно гласуване в повече от три четвърти от секциите на територията на страната. Повечето европейски държави постепенно се отказаха от въведеното машинно гласуване поради опасения най-вече свързани с нарушаването на тайната на вота, като емблематични примери за това са Германия и Нидерландия.

2. Нарушение на принципа на „пряко избирателно право”, съдържащо се имплицитно в разпоредбите на чл. 206, ал. 1 и ал. 3 и на чл. 208, ал. 1, разгледани във функционалната им обвързаност с чл. 271 на ИК

В една република изборите са дело на целия народ и обща задача на всички граждани. От тук произтича, че и контролирането на изборния процес трябва да бъде задача и отговорност на всеки отделен гражданин. Всеки гражданин трябва да може да проследява и да разбира централните действия на изборния процес без задължителни предварителни технически познания.

Публичността при произвеждането на изборите е заложена и в принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 на Конституцията). Обоснованото от принципа на правова държава изискване за публичност служи на прозрачността и възможността за упражняване на контрол върху упражняваната от държавата власт. То предполага, че гражданите трябва да имат информация за действията на държавните органи. Това включва и органите на изборната администрация.

Принципът за публичност на изборния процес предполага всички негови съществени стъпки да могат да бъдат контролирани от обществото, освен ако други конституционни ценности не оправдават изключения. В този ред на мисли съществено значение имат прозрачността на изборните действия и установяването на изборния резултат. Един изборен процес, при който избирателят не може да има максимална степен на сигурност, че неговият глас ще бъде записан без изменение и ще бъде отчетен при броенето на изборните резултати, както и не знае как става регистрирането и преброяването на всички други подадени гласове, изключва централни елементи на изборния процес от обществения контрол и с това, според нас, не отговаря на конституционните изисквания.

Както е известно от практиката (включително конституционна) на водещите европейски държави използването на механични устройства, които регистрират по електронен път гласовете на избирателите и пак по електронен път съобщават изборния резултат, могат да бъдат сметнати са съвместими с Конституцията само при много строго ограничени предпоставки.

На първо място, при използването на електронни машини съществените етапи на изборния процес – актът на гласуване и установяването на резултатите – трябва да могат да бъдат наблюдавани и проверявани без наличието на специални технически познания.

Изискването за такъв контрол се базира не на последно място върху възможността за манипулиране или за повреда на такъв тип устройства. При тези устройства регистрирането на гласовете на избирателите и изчисляването на крайния резултат става на базата на изчислителни процеси, които не могат да бъдат проверени от вън и особено от лица, които не разполагат със специални технически познания. Поради това евентуални грешки в софтуера на машините не могат да бъдат лесно установени, особено пък ако настъпят в процеса на гласуването и останат скрити. Освен това такива грешки могат да възникнат не само при някоя отделна машина, а при всички изборни машини едновременно. Докато при традиционния начин за гласуване с хартиени бюлетини манипулациите или фалшифицирането на избори могат да бъдат установени относително лесно и са бивали установявани, то чрез външна, неправомерна намеса в електронно управляемите изборни машини с малко усилия може да се постигне сериозен резултат, без нарушението да може да бъде установено.

Манипулирането на отделни машини може да се отрази не просто върху някои гласувания, а върху всички гласувания, извършени с въпросната машина. Още по-голям би могъл да бъде обхватът на изборните грешки, които могат да бъдат предизвикани от промени или сгрешени функции в софтуера, който се поставя на множество машини.

Широкият обхват на възможни грешки в изборните машини или целенасочени манипулации на тези машини обосновават необходимостта от особени изисквания с оглед спазване на принципа на публично произвеждане на избори. Избирателят трябва да може да прецени самостоятелно – без да има някакви особени технически познания – дали подаденият от него глас ще бъде взет предвид при предстоящото преброяване такъв, какъвто той го е подал. Не е достатъчно машината да му каже това, без той самият да има възможност сам да може да се увери във функционалността на машината. Структурираната в Изборния кодекс електронно-базирана процедура не дава възможност на избирателя сам да упражни контрол върху собствения си глас, както това става при традиционното придвижване от „тъмната стаичка” до урната. Същото – придвижването на гласа от стаичката до урната – трябва да може да бъде контролирано и от обществеността, тоест да става публично. И най-важното – обществеността в лицето на секционната избирателна комисия не просто трябва да може, а е длъжна да не разчита на една машина, която както казахме, може и да се развали, а да се убеди лично и пряко в това колко гласа за коя партия са подадени, независимо от машината.

От изложената до тук логика става ясно, че гласовете, след акта на гласуването, не следва да бъдат запазвани само и единствено върху някакъв електронен носител, заключен вътре в някаква машина. Не е достатъчно избирателят да бъде убеждаван, че след като е подал гласа си, трябва да има доверие на техническия интегритет на машината. Ако

изборият резултат се установява чрез електронна обработка на запаметени в електронно запамятаващо устройство данни, не е достатъчно чрез една обобщаваща разпечатка на хартия, която не подлежи на насрещна проверка, да бъде представен резултата от изчислителните процеси, които са се случили вътре в машината. Според сегашния запис на чл. 271, ал. 2 на ИК секционните изборителни комисии могат да проверят само дали изчислителната машина е преброила толкова гласове, колкото изборители са я използвали и дали в урната има същия брой разписки. Но, без да се преброят гласовете, отбелязани на индивидуалните разписки и същите да се сверят с машинния протокол, изобщо не може да се установи дали случайно не са възникнали грешки в програмата, или не са настъпили целенасочени фалшификации и манипулации на софтуера или на хардуера.

При гласуването от 45-тото Народно събрание на последните изменения и допълнения в Изборния кодекс беше направено предложение от вносителите на гледания законопроект за създаване на нова алинея 3 със следния текст: „По решение на Централната изборителна комисия в не по-малко от 5 на сто от секционните изборителни комисии в изборния район може да се извърши контролно преброяване на контролните разписки по чл. 212, ал. 4 по методика, определена от Централната изборителна комисия.” Как и защо вносителите бяха решили да се прави контролно преброяване само на 5 процента от секциите и то „ако ЦИК прецени”, остана скрито за разума на народното представителство. В пленарна зала, по време на второто четене на законопроекта на 30.04.2021 г. беше предложена редакция на тази нова алинея, чийто смисъл беше да се елиминира думата „може”, а контролното преброяване да бъде задължително за 100 на сто от секциите в страната. Предложението беше отхвърлено, както и целият текст на алинея 3, с което на практика контролното преброяване става невъзможно, а с това машината за гласуване се превърна в перфектната „черна кутия”.

Липсата на възможност за контролно преброяване на разписките и засичането на техните резултати с резултатите, записани в автоматично подавания от машината протокол, прави машинният вот непрозрачен, създава предпоставки за криза на доверието и за оспорване на резултатите от гласуването в цялата страна. В момента цялостната идея на Изборния кодекс е – машинно гласуване с практическа забрана за гласуване с хартиени бюлетини в огромния брой секции в страната, без изборната администрация да има възможност, а и право да сравнява разпечатката от машината с индивидуалните разписки на изборителите.

Принципът, за който говорим от самото начало, е, че изборният процес и отделните елементи от процедурата трябва да са прозрачни и да се случват пред очите на обществеността. Нарушаването на този принцип не може да бъде компенсирано с това, че ще бъдат направени „независими технически одити” на машините, или, че тяхната надеждност ще бъде гарантирана от каквито и да е държавни органи, или, че те ще бъдат строго охранявани преди изборния ден. Контролирането на съществените елементи на изборния процес стимулира доверието на гражданите в правилното му и законосъобразно провеждане едва тогава, когато гражданите могат да си обяснят лично всичко, което се

случва от стаичката, до урната и след това – при преброяването. Поради тази причина каквито и да са технически и организационни мерки не са в състояние да компенсират отсъствието на възможността на гражданина да има доверие, че гласуването му е отчетено правилно, чрез насрещен контрол, извършван от изборната администрация.

Нито участието на наблюдатели при проверката на машините, нито публикуването на доклади за тяхното състояние или дори на сорс-кодовете на софтуера не могат да допринесат за обезпечаване на изискуемото от Конституцията ниво на контролируемост и прозрачност на изборния процес. Техническите проверки и независими одити, които сами по себе си биват извършвани от тесни специалисти, които освен това са заинтересовани от масово въвеждане на компютърно-базирани технологии, се съотнасят към един стадий, който лежи далеч преди самото гласуване.

При днешната редакция на Изборния кодекс за участие на обществеността в изборния процес не може да се говори. Ако ще има участие на обществеността в изборния процес, то това трябва да става директно, а не чрез неупълномощени посредници – технически експерти, които трябва да я убедят в нещо, което тя по начало не разбира и не е длъжна да разбира. Това, че (чл. 218, ал. 7 ИК) „в изборното помещение на видно място се поставя системна разписка от електронната система за машинно гласуване, която съдържа информация, в т.ч. криптографски идентификатор, за текущата версия на използвания софтуер”, може да се възприеме само и единствено като подигравка с избирателите, поради съдържащия се в това предписание индиректен намек, че който не разбира, сам си е виновен.

Твърди се, че машинното гласуване има за цел да минимизира невалидните бюлетини, т.е. бюлетини, при които съзнателно или несъзнателно са допуснати погрешни зачертавания и други грешки, които дават основание на секционната избирателна комисия да обяви бюлетината за невалидна и с това да лиши гражданина от правото му на глас. Възможно е това съображение да е вярно, но въпреки всичко то не оправдава пълния отказ от каквато и да е проверимост на изборния акт от страна на когото и да било.

Машините отстраняват недействителните бюлетини, но възможните софтуерни грешки пък от своя страна могат да бъдат елиминирани само тогава, когато отпечатаните от машината контролни разписки бъдат преброени и засечени с резултатите в машинния протокол. Ако не се прави това, то срещу отстраняването на една грешка се допуска несъзнателно или съзнателно друга грешка, която може да доведе до много по-сериозни последици (ако случайно машината реши да греши за всички избиратели), отколкото ако се елиминират няколко хартиени бюлетини като невалидни.

Прозрачността на изборния процес е нарушена и чрез чл. 281, ал. 4 (също в чл. 335, ал. 3), според който данните от протокола от машинното гласуване се предават „чрез прехвърляне от записващото техническо устройство.” Тоест, процесът по преброяване на гласовете и подаване на информацията по веригата се осъществява изцяло чрез „записващи технически устройства”, като изцяло е изключен човешкият фактор, който може да

осигури прозрачността на процеса. Всъщност, законодателят все пак е оставил един човешки фактор, а именно лицата, които ще боравят с тези записващи технически устройства и които по принцип също биха могли да се изкушат да манипулират, в не по-малка степен, отколкото една цяла секционна или районна избирателна комисия. Изобщо идеята, че няколко компютърни специалисти могат да внесат повече доверие в изборния процес, ако им се позволи да бъдат посредници между избирателя и изборната администрация, отколкото десетките хиляди членове на секционни избирателни комисии в страната, ако те да биха броили хартиени бюлетини или контролни разписки, е дотолкова абсурдна, че чак не е за вярване как толкова хора, едновременно, могат да повярват на такова нещо!

В светлината на всичко, казано по-горе, императивното въвеждане на гласуване само с избирателни машини, без възможност да се осъществява насрещен контрол върху резултатите от гласуването чрез сравняване на машинните протоколи с контролните разписки, влиза, според нас, в колизия с постулата на чл. 10 от Конституцията, че избирателното право е пряко. Тук ще си позволим да направим разсъждение, че когато говори за „пряко“ Конституцията има предвид именно пряко, т.е. непосредено по никакъв начин волеизявление, при което гражданинът изразява волята си абсолютно самостоятелно и директно – сам попълва бюлетина в „тъмната стаичка“, сам я отнася до урната и сам я поставя в нея, като второто и третото действие се извършват публично, пред очите на членовете на секционната избирателна комисия.

Регистрирането на факта, че гражданинът е гласувал, става публично; неговият глас, при отварянето на урната и в процеса на броене на гласовете също става публично. Използването на машина превръща изборното право в непряко, доколкото стъпките „регистриране“ на подадения глас и „отчитане/преброяване“ на подадения глас стават чрез посредник – машина, респективно компютърен специалист, програмирал съответния софтуер, без никаква възможност за насрещен контрол. Както и да го погледнем, при използването на машинно гласуване волеизявлението на гражданина попада под две зависимости. Първата – на надежността на машината, която като всяко човешко, неодушевено творение, може да се повреди и да започне да дава грешни резултати. Втората – на физическо лице – компютърен специалист, от чийто професионализъм (и добра воля) зависи дали машината ще работи правилно, или случайно може да заработи неправилно. И в двата случая волеизявлението на гражданина става несигурно, както за самия него, така и за изборната администрация, а в крайна сметка за цялото общество. Щом волеизявлението зависи от трети лица – производители на машини и софтуерни специалисти, то тогава, избирателното право вече би следвало да се смята за непряко, а с това цялата тази процедура, изградена по такъв начин, противоречи на чл. 10 на Конституцията и на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1).

3. По отношение на разпоредбите на чл. 46, чл. 47, чл. 51, ал. 1 и 3, чл. 60, ал. 2, чл. 61, ал. 7 и свързаните с тях на Изборния кодекс, както и § 63 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Изборния кодекс (ДВ, бр. 36 от 1 май 2021 г.)

С цитираната група от норми се предвижда промяна в състава и начина на композиране на Централната избирателна комисия /ЦИК/ - предвидено е същата да се назначава изцяло от президента на републиката 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.

От една страна елиминирането на съществуващото до последните изменения в ИК правомощие на Народното събрание да избира председателя, заместник-председателите и секретаря на ЦИК не само противоречи на конституционно закрепената форма на държавно управление на Република България – република с парламентарно управление (чл. 1, ал. 1 на Конституцията), но и поставя Президента на Републиката в конфликт на интереси, доколкото според предвиденото в законопроекта 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.

От друга страна, елиминирането на партиите и коалициите, които имат избрани с техните кандидатски листи членове на Европейския парламент, но не са парламентарно представени, от процеса по попълване на състава на ЦИК, лишава политически формации с доказана електорална тежест в политическия живот на страната (доколкото прагът за успешно представяне на изборите за ЕП е по-висок от този за влизане в националния парламент) от правото да участват в сформиранието на изборната администрация. Това е нарушение на принципа на политическия плюрализъм.

4. По отношение на чл. 213, ал. 3 от ИК

Отрицателно впечатление прави и изменението на разпоредбата на чл. 213а, ал. 3 ИК, според което срокът за удостоверяване на съответствието на доставения тип техническо устройство за машинно гласуване с изискванията по чл. 213, ал. 3 и изискванията на техническата спецификация се съкращава от 30 на 20 дни. Тази новела очевидно е продиктувана от стремежа за вметване в срока за произвеждане на приближаващите нови избори за Народно събрание, но в случая това се прави на цената на компромис с процедурата за извършване на удостоверяването и съответно – със сигурността на изборния процес. Макар, че това е несъществен детайл, защото, както казахме, сертифицирането от тесен кръг технически експерти само по себе си не дава гаранции за прозрачността и коректността на изборния процес, които следва да се дават чрез участието на гражданите при преброяването на гласовете и не могат да следват от издаването на

някакъв сертификат, подписан от няколко експерти по компютърни технологии. Струва ни се, че тук става дума за създаване на правна несигурност, защото срокът 30 дни за сертифициране беше предвиден в предишната редакция на закона след консултации със специалисти. Намалването на срока означава правна несигурност, което противоречи на конституционния принцип, че България е правова държава.

5. По отношение на разпоредбата на § 64 от преходните и заключителните разпоредби на ЗИД на ИК (ДВ, бр. 36 от 1 май 2021 г.)

Съгласно цитираната 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 неясна, тъй като си служи с термин, който не се употребява нито в Конституцията, нито на друго място в изборното законодателство – „редовни избори“. При липсата на конституционна и/или законова дефиниция на термина „редовни избори“ остава неясно кога изобщо ще се проведат парламентарни избори при система, различна от пропорционалната.

Доколкото в § 64 не е указана и каква ще бъде системата, която ще се прилага при „първите редовни избори“ – мажоритарна, смесена или някаква друга, а такива указания не могат да се извлекат и от другите текстове на ЗИД на ИК (ДВ, бр. 36 от 1 май 2021 г.), дотолкова смисълът на атакуваната норма не може да бъде установен. Поради това тя противоречи на принципа за правна сигурност като елемент на принципа на правовата държава.

6. Противоречие на всички оспорени норми с принципа на правовата държава

Въвеждането на редица коренни изменения в Изборния кодекс като: въвеждане на задължително машинно гласуване и промяна в броя на членовете на Централната избирателна комисия с афиширана цел на тази промяна – прекратяване на пълномощията на действащата в момента ЦИК и то в година, в която със сигурност ще има президентски избори, а очевидно и предсрочни парламентарни, противоречи на Кодекса за добрата практика по провеждане на избори, приет на 51-ата пленарна сесия (5 - 6 юли 2002 г.) на Венецианската комисия за демокрация чрез право (Съвет на Европа), съгласно който: „Основополагащите елементи на изборното законодателство, и особено на избирателната система, състава на избирателните комисии и очертаването на избирателните райони, не трябва да се изменя по-малко от една година преди изборите“ (раздел II, т. 2, буква „б“).

Цитираната препоръка е насочена към осигуряване на стабилност на изборното законодателство, особено в година на произвеждане на избори. Стабилността и предвидимостта на правилата, по които се произвеждат изборите, способстват от една

страна за повишаване на доверието на гражданите в изборния процес и за отстраняване на подозренията, че правилата се изменят от парламентарното мнозинство с цел съобразяването им с партийни интереси и осигуряването на „служебна победа“.

Изборните правила, от друга страна, трябва да се разписват по начин, който да гарантира ресурсното и техническото обезпечаване на изпълнението на въпросните правила. Така например при предстоящите в рамките на близките два месеца нови парламентарни избори (чл. 99, ал. 5 вр. чл. 64, ал. 3 на Конституцията) и с въвеждането на задължително машинно гласуване непосредствено преди произвеждането им, не съществува сигурност, че ще може да бъдат осигурени машини за всички изборни секции, особено пък за тези в чужбина. Точно обратното: на заседание на Комисията по правни въпроси на Народното събрание, проведено на 28.04.2021 г. представителят на фирмата – доставчик на машините публично и много ясно заяви, че фирмата няма възможност да осигури нужния брой машини. Бяха изказани и съображения за невъзможността машините да бъдат транспортирани, експлоатирани и охранявани в чужбина, доколкото българският суверенитет в областта на сигурността не може да се разпростре върху чужди държави, а това не може и да се очаква. Ако бъдат осигурени машини само за част от секциите, то в тях по силата на приетите правила, ще се гласува задължително машинно, докато в другите секции, по силата на нормата на чл. 269, ще се гласува с хартиени бюлетини, като по този начин избирателите от различните изборни секции отново ще бъдат третирани по нееднакъв начин. Това е емблематичен пример на законодателстване, при което законодателният орган с пълно съзнание приема правила, които знае, че не могат да бъдат спазени. Струва ни се, че почитаемият Конституционен съд не бива да пропусне да порицае такива законодателни практики, защото те рушат изобщо авторитета на закона и самата идея за правова държава. Ако една държава, чрез своя висш законодателен орган въвежда правила, които обективно не могат да бъдат спазени, поради отсъствие на техническо и ресурсно обезпечаване за тяхното изпълнение, то изглежда сме изправени пред феномен, който едва ли може да бъде обоснован от каквато и да е правна доктрина, което пък граничи с пълно неразбиране на смисъла и функцията на закона.

Съгласно константната практика на Конституционния съд, принципът на правната сигурност е важна и неотменна съставна част на принципа на правовата държава (така (Решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8/2004 г., Решение № 7 от 2005 г. по к.д № 1/2005 г., Решение № 4 от 2014 г. по к.д. № 12/2013 г. и Решение № 10 от 2016 г. по к.д. № 3/2016 г.). В атакуваните текстове на Изборния кодекс този принцип е нарушен по много начини. Доколкото, както беше посочено по-горе, цитираните препоръки на Венецианската комисия са насочени именно към гарантирането на правната сигурност, посредством осигуряването на стабилност на изборното законодателство една година преди произвеждането на избори, дотолкова нарушаването им представлява и нарушение на принципа на правната сигурност, а оттам и на принципа на правовата държава.

Допълнителен аргумент в същата насока е фактът, че оспореният закон се отличава с флагрантно неспазване на принципите на законотворчеството. В Годишния доклад относно

върховенството на закона в България за 2020 г. изрично се отбелязва, че използването на обществени консултации и оценки на въздействието е ограничено – критика, която в много по-голяма степен важи за изготвените и внесените от народни представители законопроекти, отколкото за внесените от Министерския съвет, които стриктно прилагат установените в Закона за нормативните правила досежно изготвянето на оценки на въздействието и провеждането на обществени консултации. Независимо от това обстоятелство и от заявката на „новите“ политически субекти за скъсване с тази практика, по закона не бяха проведени обществени консултации с гражданското общество и заинтересованите страни. Приложените оценки на въздействието към няколкото различни законопроекта, от които е компилиран приетият в крайна сметка от Народното събрание ЗИД ИК, са изключително формални, по правило се състоят от една-две страници, в които заинтересованите страни са твърде общо и неprecизно определени, липсват каквито и да било количествени, статистически и финансови данни, които да помогнат да се изчислят вредите и ползите от законопроекта за всяка група заинтересовани страни, не са разгледани различни варианти, за да се стигне до обосновано заключение, че именно предлаганите законодателни решения са най-добрите – въпрос, който е от особена важност, имайки предвид, че според приетите изменения във всяка секция трябва да се осигурят както машини, така и хартиени бюлетини за гласуване. Обясненията в Комисията по правни въпроси и в пленарна зала, че тези нормотворчески стандарти ще се прилагат в един неуточнен последващ момент, а сега било важно максимално бързо да се измени ключов нормативен акт като Изборния кодекс, създават впечатление за прилагане на двойни стандарти, за опит за овладяване и/или разграждане на ключови за държавността, правата и благосъстоянието на всички български граждани структури не според действителната необходимост от защита на обществения интерес, а с оглед на конкретни партийни и частни интереси на въпросните политически сили и стоящите зад тях фигури.

Нарушена е и процедурата за обсъждане и приемане на закона. Според чл. 79, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание по законопроекти, внесени от народни представители, председателят на водещата комисия изисква становище от Министерския съвет или от съответния ресорен министър. Такива не са искани, с което се нарушават както добрите законодателни практики, насочени към създаването на по-качествени закони, така и принципите на сътрудничество между властите, които представляват съставна част от принципа за разделение на властите.

Макар че неспазването на ПОДНС само по себе си не може да обоснове противоконституционност на оспорения закон, то обстоятелствата по конкретния случай – липсата на какъвто и да било обществен и професионален дебат, липса на реална оценка на въздействието на нормативните изменения и всичко това направено за рекордно кратки срокове и около два месеца преди произвеждането на нови избори обосновават извода за нарушаване на принципа на правната сигурност като елемент на правната държава.

Вероятно тук е мястото да се позовем и на друго едно решение на Съда: Решение № 4 от 11 февруари 1997 г. по конституционно дело № 29 от 1996 г., съгласно което:

„Конституцията при регламентирането на основните права на гражданите, които представляват основни човешки права, държи сметка за съотношението и взаимодействието на тези права. В дадени моменти и при упражнението им тези права могат да влезнат в противоречие. За решаването на колизията между отделните основни права на гражданите Конституцията си служи с метода на балансиране на правата. Те поначало не могат да бъдат упражнявани в ущърб на другите. В чл. 57, ал. 2 от Конституцията е посочено, че не се допуска злоупотреба с права, както и тяхното упражняване, ако то накърнява правата и законните интереси на другите.”

С налагането на законово изискване от мнозинството в 45-тото Народно събрание се стига до абсурда избирателят да бъде „задължен” да гласува с машина в близо 9500 секции в страната, а вече според тези промени в кодекса, и в чужбина. Отнемането по този начин на правото на избор с каква бюлетина да гласува избирателя според нас действително влиза в противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Споделяме изложените мотиви на Конституционния съд в Решение № 3 от 23 февруари 2017 г. по конституционно дело № 11 от 2016 г.:

„Съгласно конституционната разпоредба на чл. 4, ал. 1 Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната. Конституционният съд има трайно установена практика относно същността на правовата държава, като приема, че правовата държава в материален смисъл е държава на справедливостта, а във формален смисъл тя е държава на правната сигурност, където съдържанието на правния ред е ясно и недвусмислено определено. Законсообразността на държавното управление е конституционно изискване, което го прави предвидимо, а това е предпоставка за правната сигурност. Правната сигурност и стабилност са характеристики на правовата държава, която изисква трайно и последователно законодателно регулиране на обществените отношения. В този смисъл е Решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8/2004 г.; Решение № 7 от 2005 г. по к. д. № 1/2005 г. и др. Израз на законността в правовата държава е спазването на Конституцията, която е върховен закон и останалите закони не могат да □ противоречат. Държавата е правова, когато се управлява според Конституцията и законите, а те от своя страна трябва да са ясни, точни и непротиворечиви на Конституцията (Решение № 5 от 2002 г. по к.д. № 5/2002 г.; Решение № 8 от 2012 г. по к.д. № 16/2011 г.).”

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Предвид изложеното, молим, на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България да постановите решение, с което да обявите за противоконституционни разпоредбите на чл. 46, 47, 51, ал. 1 и 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 на Изборния кодекс и § 63 и 64 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Изборния кодекс (обн., ДВ, бр. 36 от 1 май 2021 г.), като противоречащи на чл. 10 от Конституцията, да установите дефицити в Изборния кодекс, които въвеждат противоречие между неговата буква и принципа на чл. 4, ал. 1, предложение 1 от Конституцията, както и да установите евентуални нарушения на редица нови текстове в Изборния кодекс на чл. 6, ал. 2 на чл. 11, ал. 1, както и колизия с чл. 1, ал. 1 от Конституцията.

Разбираме, че въпросът е деликатен, с оглед на предстоящите предсрочни парламентарни избори, но сме убедени, че съвестта на почитаемите членове на Конституционния съд на Република България не би допуснала избори за Народно събрание да бъдат проведени при процедури, които биха накърнили доверието на българските граждани в изборния процес в много по-голяма степен, отколкото инцидентните нарушения, случвали се до сега. Става дума за това дали суверенът ще има правото прозрачно, публично и по разбираем за себе си начин да упражнява най-свещеното от свещените си права в парламентарната република, или народният суверенитет ще бъде прехвърлен върху машини и стоящите зад тях анонимни технически лица. Молим Ви, дайте отговор на поставените въпроси, в името на демократичния, конституционен правов ред, който е единствената опора на нашето съвместно съществуване като българи и като граждани на нашата страна.

Молим да конституирате като заинтересовани страни Народното събрание, президента на републиката, Министерския съвет, Централната избирателна комисия, Висшия адвокатски съвет, Националното сдружение на общините в Република България, Съюза на юристите в България, Институт за модерна политика и други органи и организации по Ваша преценка.

С УВАЖЕНИЕ,

НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ ОТ 45-ТО

НАРОДНО СЪБРАНЕ

ПГ ГЕРБ-СДС