

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е № 3

София, 14 март 2023 г.

Конституционният съд в състав: председател - Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Тая Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, при участието на секретар-протоколита Десислава Пенкова разгледа в закрито заседание на 14 март 2023 г. конституционно дело № 4/2023 г., докладвано от съдия Мариана Карагьозова-Финкова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията във фазата по допустимост на искането по смисъла на чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Делото е образувано на 27.01.2023 г. по искане на 73 народни представители от 48-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на следните разпоредби от Изборния кодекс (ИК) (обн. ДВ, бр. 19 от 2014г., посл. изм. и доп., бр. 104 от 30.12.2022 г.): чл. 206, ал. 1 в частта "може по свой избор да" и "с хартиена бюлетина или"; чл. 206, ал. 3; чл. 212, ал. 4; чл. 212, ал. 5 в частта "Машинно гласуване не се произвежда в избирателни секции извън страната, за образуването на които са подадени по-малко от 300 заявления по чл. 16, ал. 1 или в които на последните избори са гласували по-малко от 300 избиратели, както и в случаите, в които няма лице, на което Централната избирателна комисия е възложила дейности по техническото осигуряване и поддръжка на техническото устройство за гласуване, владеещо български език, което да инсталира и поддържа техническите устройства за машинно гласуване."; чл. 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 30.12.2022 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 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 вносителите са обобщени в мотивите на Решение № 9 от 2.07.2021 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 по признаци – големина на секция и респективно населено място, от което е избирателят; настаняване в лечебно заведение; настаняване в домове за стари хора, в специализирани институции за предоставяне на социални услуги и др.“. Подчертава се, че „така явно и директно се нарушава принципът на равно избирателно право, тъй като гражданите, които са вписани в по-малки секции и останалите групи по чл. 212, ал. 5 ИК имат ограничение при упражняване на правото си на глас – могат да гласуват само и единствено с хартиена бюлетина и не могат да гласуват по начин, избран от тях за разлика от гражданите в големите избирателни секции, които имат право на избор – с хартиена бюлетина или с бюлетина за машинно гласуване“. Според вносителя, оспорените разпоредби установяват „дискриминационно и неравноправно третиране на една група спрямо друга“. Намира, че „законодателят е нарушил конституционната забрана за дискриминация, тъй като ограничава права и предоставя привилегии по отношение на една определена група субекти на основание произход от по-малко населени места и останалите групи по чл. 212, ал. 5 от ИК – гласуване с бюлетина за машинно гласуване, лично и обществено положение или имуществено състояние спрямо лица от по-големи населени места, лица, които искат да гласуват с хартиена бюлетина и т.н.“

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

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

отчитането на изборния резултат“. Твърди, че „въвеждането в ал. 3 на чл. 206 на едностранна забрана само за избирател, който е избрал да гласува с бюлетина за машинно гласуване, да не може да гласува с хартиена бюлетина, води до неравнопоставено третиране на гражданите и създава допълнителен стимул за гласуване с хартиена бюлетина“. Приема, че „по този начин се изразява предпочитание към единия способ за гласуване, съответно правата на гражданите, гласуващи с бюлетина за машинно гласуване, са по-слабо защитени, а самите избиратели са поставени в по-неблагоприятно положение в нарушение на чл. 6 от Конституцията“.

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

В 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“.

По отношение на оспорения § 54 ЗИДИК, с който се отменя § 145 ПЗР на ЗИДИК (обн. ДВ, бр. 39 от 2016 г.; посл. изм., бр. 21 от 2019 г.), вносителят обосновава твърдяната противоконституционност като излага, че е приет от законодателя „само на 1 гласуване и без обществен дебат“. Подчертава, че такова предложение за отмяна не се съдържа в нито един от приетите на първо гласуване проектозаконови и за първи път е направено между първо и второ четене на проекта на ЗИДИК.

Конституционният съд, за да се произнесе по допустимостта на искането, съобрази следното:

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

Искането е съобразено с изискуемите по чл. 17, ал. 1 и 2 ЗКС и чл. 18, ал. 1 и 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) форма и реквизити.

С Решение № 9/2021 г. по к. д. № 9/2021 г. Конституционният съд се е произнесъл по същество на искане за установяване на противоконституционност на разпоредби от ИК, между които и тези на чл. 206, ал. 1 и 3 в редакцията им към момента на произнасянето. След постановяването на Решение № 9/2021 г. (обн. ДВ, бр. 58 от 2021 г.) тези разпоредби са изменени и промените са интегрирани в техния текст (обн. ДВ, бр. 104 от 2022 г.), поради което предметът на настоящото конституционно производство в тази му част е различен от предмета на к. д. № 9/2021 г. Оспорената с настоящото искане част от разпоредбата на ал. 5, чл. 212 ИК, макар и да е въведена в самостоятелно изречение, в действителност буквално възпроизвежда частта от предходната редакция на чл. 212, ал. 5 – „Машинно гласуване не се произвежда... както и в избирателни секции извън страната, за образуването на които са подадени по-малко от 300 заявления по чл. 16, ал. 1 или в които на последните избори са гласували по-малко от 300 избиратели“, относно която Конституционният съд се е произнесъл с Решение № 9/2021 г. Поради това, искането в тази му част, а именно – чл. 212, ал. 5, изречение второ ИК „Машинно гласуване не се произвежда в избирателни секции извън страната, за образуването на които са подадени по-малко от 300 заявления по чл. 16, ал. 1 или в които на последните избори са гласували по-малко от 300 избиратели“ следва да бъде отклонено.

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

Конституционният съд намира, че искането следва да бъде допуснато за разглеждане по същество в съответствие с изложените по-горе мотиви.

С оглед на предмета на конституционното производство, Съдът приема, че следва да конституира като заинтересовани институции: президента на Република България, Министерския съвет, министъра на вътрешните работи, министъра на правосъдието, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, Централната избирателна комисия, омбудсмана и Висшия адвокатски съвет.

На основание чл. 20а, ал. 2 ПОДКС следва да бъдат отправени покани да предложат становище по предмета на делото до следните неправителствени, съсловни, синдикални и други организации: „Асоциация прозрачност без граници“, „Гражданска инициатива за свободни и

демократични избори“ и “Институт за развитие на публичната среда“.

На основание чл. 20а, ал. 3 ПОДКС следва да бъдат поканени да дадат писмено правно мнение по предмета на делото следните изтъкнати специалисти от науката и практиката: проф. д.ю.н. Вихър Кискинов, проф. д.ю.н. Нели Огнянова, проф. д-р Даниел Вълчев, проф. д-р Михаил Константинов, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, проф. д-р Снежана Начева, доц. д-р Наталия Киселова, доц. д-р Мартин Белов.

По изложените съображения, Конституционният съд

О П Р Е Д Е Л И:

Допуска за разглеждане по същество искането на 73 народни представители от 48-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на следните разпоредби от Изборния кодекс (обн., ДВ, бр. 19 от 5.03.2014 г., посл. изм. и доп., бр. 104 от 30.12.2022 г.): чл. 20б, ал. 1 в частта "може по свой избор да" и "с хартиена бюлетина или"; чл. 20б, ал. 3; чл. 212, ал. 4; чл. 212, ал. 5 в частта "както и в случаите, в които няма лице, на което Централната избирателна комисия е възложила дейности по техническото осигуряване и поддръжка на техническото устройство за гласуване, владеещо български език, което да инсталира и поддържа техническите устройства за машинно гласуване."; чл. 213б, ал. 1 в частта "получили над четири на сто от действителните гласове на последните проведени парламентарни избори"; чл. 213в; чл. 268, ал. 4 и ал. 5; чл. 271 в частта „като преброява бюлетините от машинното гласуване“; чл. 430 в частта „като преброява бюлетините от машинното гласуване“, както и § 54 ЗИДИК (обн. ДВ, бр. 104 от 30.12.2022 г.).

Отклонява искането на 73 народни представители от 48-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на чл. 212, ал. 5, изречение второ от Изборния кодекс (обн., ДВ, бр. 19 от 5.03.2014 г., посл. изм. и доп., бр. 104 от 30.12.2022 г.) в частта "Машинно гласуване не се произвежда в 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“ и прекратява производството в тази му част.

Конституира като заинтересовани институции по делото: президента на Република България, Министерския съвет, министъра на вътрешните работи, министъра на правосъдието, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, Централната избирателна комисия, омбудсмана и Висшия адвокатски съвет, на които да се изпратят преписи от искането и от определението, като им се дава възможност в 30-дневен срок да представят писмени становища по предмета на делото.

Отправя покана да предложат становище в същия срок до: „Асоциация прозрачност без граници“, „Гражданска инициатива за свободни и демократични избори“ и “Институт за развитие на публичната среда“, като им се предоставят преписи от искането и от настоящото определение.

Отправя покана до: проф. д.ю.н. Вихър Кискинов, проф. д.ю.н. Нели Огнянова, проф. д-р Даниел Вълчев, проф. д-р Михаил Константинов, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, проф. д-р Снежана Начева, доц. д-р Наталия Киселова, доц. д-р Мартин Белов, които да дадат писмено правно мнение по предмета на делото в указания по-горе срок, като им се изпратят преписи от направеното искане и от настоящото определение.

Председател:

Павлина Панова