

при участието на секретар-протоколита Десислава Пенкова разгледа в закрито заседание на 07.12.2023 г. конституционно дело №4/2023 г., докладвано от съдия Мариана Карагъзова-Финкова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата за решаване на делото по същество. 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/Кодекс) (обн. ДВ, бр. 19 от 2014 г., посл. изм. и доп., бр. 104 от 30.12.2022 г.): чл. 206, ал. 1 в частта „може по свой избор да“ и „с хартиена бюлетина или“; чл. 206, ал. 3; чл. 212, ал. 4; чл. 212, ал. 5 в частта „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 5; чл. 271 в частта „като преброява бюлетините от машинното гласуване“; чл. 430 в частта „като преброява бюлетините от машинното гласуване“; §54 от Закона за изменение и допълнение на Изборния кодекс (ЗИДИК)(обн. ДВ, бр. 104 от 30.12.2022 г.), с който се отменя §145 от преходните и заключителни разпоредби (ПЗР) на 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.).

В искането са изложени съображения и приведени доводи в подкрепа на твърдяната противоконституционност на оспорените разпоредби.

С определение от 14 март 2023 г. Конституционният съд е допуснал 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. 206, ал. 1 в частта „може по свой избор да“ и „с хартиена бюлетина или“; чл. 206, ал. 3; чл. 212, ал. 4; чл. 212, ал. 5 в частта „както и в случаите, в които

няма лице, на което Централната изборителна комисия е възложила дейности по техническото осигуряване и поддръжка на техническото устройство за гласуване, владеещо български език, което да инсталира и поддръжа техническите устройства за машинно гласуване.“; чл. 213б, ал. 1 в частта „получили над четири на сто от действителните гласове на последните проведени парламентарни избори“; чл. 213в; чл. 268, ал. 4 и 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.). Със същото определение Конституционният съд е отклонил искането за установяване на противоконституционност на чл. 212, ал. 5, изречение второ от Изборния кодекс (обн., ДВ, бр. 19 от 5.03.2014 г., посл. изм. и доп., бр. 104 от 30.12.2022 г.) в частта „Машинно гласуване не се произвежда в изборителни секции извън страната, за образуването на които са подадени по-малко от 300 заявления по чл. 16, ал. 1 или в които на последните избори са гласували по-малко от 300 изборители“, като е прекратил конституционното производство в тази му част.

В изпълнение на предоставената им възможност писмени становища и правни мнения са представили: президентът на Република България, министърът на вътрешните работи, министърът на правосъдието, Върховният административен съд, Висшият адвокатски съвет, както и „Институт за развитие на публичната среда“ и проф. д-р Михаил Константинов.

Президентът посочва, че според оспорваните изменения в ИК, „изборителят по свое усмотрение ще определя начина на гласуване – с хартия или с машина, в повечето от секциите“, а не законът въз основа на установени критерии, и твърди, че „Правото и задължението за императивно дефиниране на начина на гласуване принадлежи на законодателя“. Подчертава, че това изискване се отнася преди всичко до „уредбата на отношенията в сферата на публичното право, каквито несъмнено са изборните отношения“. В становището се поддръжа, че „Гласуването по предпочитание/усмотрение с хартиена бюлетина или с бюлетина за машинно гласуване създава неравно третиране на изборителите, без законодателят да е създал критерий, на който трябва да отговарят всички изборители от секцията“. Приема се, че „Въвеждайки двата начина на гласуване в рамките на една и съща секция, законодателят не действа в пределите на законодателната целесъобразност, а създава допълнителни възможности да се въздейства на изборителя и тайната на вота да бъде нарушавана“. Според президента, с отчитането на гласовете от машинния електронен

вот посредством физическо/фактическо броене на отпечатаните от устройствата за гласуване хартиени бюлетини, „се подменя още една характеристиката на машинното гласуване - като електронно гласуване, осъществявано в контролирана среда“, и това противоречи на „целта на законодателя „избирателите да имат „право на избор“ между хартия и машина.“. Държавният глава достига до извод, че „въведените правила за смесен начин на гласоподаване (чл. 206, ал. 1 и 3, чл. 212, ал. 4, чл. 268, ал. 4 и 5 ИК) и отчитане на резултатите от него (чл. 271 ИК) не съответстват на конституционните стандарти за всеобщо, равно и пряко изборително право с тайно гласуване при организация и ред, определени в закон (чл. 10 и чл. 42, ал. 1 и 2 от Конституцията)“. Приема, че „избраният от законодателя критерий за определяне на субектите, на които ще се предостави достъп до изходния код, нарушава принципа на равенството пред закона (чл.6, ал.1 и 2 от Конституцията)“. Президентът заявява, че оспорваните изборни правила „по същество променят смисъла и на голяма част от уредбата“, която непроменена формално в кодекса уредба така „придобива непредвидимост и непредсказуемост“.

В становището си министърът на вътрешните работи сочи, че при промените в ИК (обн. ДВ, бр. 104 от 2022 г.), не се установяват „обективни критерии за начина на гласуване“, а се предоставя на избирателя „по своя преценка да гласува с хартиена бюлетина или с бюлетина за машинно гласуване“. Поддържа, че това отсъствие на еднозначни императивни правила, приложими за всички избиратели в дадена секция, означава неизпълнение от страна на законодателят на неговото задължение по чл. 42, ал. 2 от Основния закон „да уреди по ясен и предвидим начин организацията и реда за провеждането на изборите“. Според министъра на вътрешните работи двата способа на гласуване са поставени в неравностойно положение, „което се проявява и по отношение на бюлетината за машинно гласуване, начина на отчитане на изборните резултати, непропорционалното ограничение спрямо избирателите, предпочели да гласуват с машина, да не могат да гласуват с хартиена бюлетина например в случай на технически проблеми и др“. Обръща внимание, че „Подмяната на характеристиките на машинното гласуване и отпадане на присъщите за това гласуване защиты, свързани с машинното отчитане на резултатите в електронна среда, го поставя в неравностойно положение спрямо гласуването с хартиена бюлетина и предвид намаляване на гаранциите срещу недействителния вот“. Твърди, че предвиденото ограничение за осигуряване на достъп до „изходния код и документацията на електронната система“ само за партии и коалиции, получили над 4 на сто от действителните гласове на

последните проведени парламентарни избори, „лишава от подобна възможност партиите и коалициите, които не са преминали изборната бариера, ... като поставя под въпрос равенството на участниците в изборния процес и гражданите пред закона“. Приема, че „уредбата на машинното гласуване след измененията в Изборния кодекс, не отговаря на изискванията за съгласуваност и последователност на правните норми, принципите за оправданите правни очаквания, равенството пред закона и правната сигурност, присъщи като елементи на правовата държава“.

Министърът на правосъдието поддържа, че с последните изменения в ИК „липсва определен критерий“, който да обуславя начина на гласуване от всеки гласоподавател. Излага аргументи, че „алтернативният способ“ за гласуване „създава условия да не се запази анонимността на избора на отделните избиратели..., което не отговаря на съвременните конституционни стандарти за произвеждане на свободни избори, тъй като именно тайният вот е гаранция за това“. Твърди, че „Въведените нови правила относно бюлетините за машинно гласуване, отчитането на гласовете от машинния вот чрез физическо преброяване на бюлетините, отпечатани от устройствата за гласуване и липсата на протокол с данните от машинното гласуване на практика елиминират основната цел и предимства на тази форма на гласуване“. В становището се посочва, че „в нарушение на принципа на равенството“, разпоредбата на чл. 206, ал. 3 въвежда забрана едностранно – „само за избиратели, предпочели да гласуват с бюлетина за машинно гласуване. Подчертава се, че като се използват две различни понятия „бюлетина за машинно гласуване“ и „бюлетина от машинно гласуване“, за които няма легална дефиниция и те не могат да бъдат ясно разграничени, е „допуснато противоречие, което нарушава принципа на правна сигурност и правовата държава“. Застъпва се тезата, че разпоредбата на чл. 213б ИК има ограничителен характер, защото „обвързването на възможността за достъп с процентно получените гласове поставя субектите в различна ситуация и създава условия за неравноправност на участниците в изборния процес“.

В становището на Върховния административен съд (ВАС) не се споделят доводите на вносителя за противоконституционност на оспорените разпоредби. Привеждат се аргументи, че нормите, предмет на настоящото конституционно дело, не нарушават принципа на правова държава, равенството на гражданите пред закона и забрана за дискриминация, както и принципа на равно избирателно право. Според ВАС „Оспорените разпоредби отговарят на съвременните конституционни стандарти за провеждане на честни, прозрачни и законосъобразни избори“. Като се позовава на

практиката на Конституционния съд ВАС не намира оспорената разпоредба на §54 ЗИДИК за противоконституционна.

В становището на Висшия адвокатски съвет (ВАДвС) се твърди, че „Сегашните изменения в чл. 206 ИК отново връщат т.нар. „хибридна“ форма на гласуване - т.е. по избор на гласоподавателя с хартиена бюлетина или машинно и макар изборите за 45-то НС да показва редица проблеми при отчитането на вота при хибридният начин на гласуване, това само по себе си не е основание за противоконституционност, а въпрос за техническото обезпечаване, подготовката на секционните комисии и тяхната компетентност за провеждане и отчитане на изборния процес“. Относно разпоредбата на чл. 206, ал. 3 ВАДвС застъпва тезата, че „възможността за корекция, която последващо е предвидил законодателят за избирател с хартиена бюлетина, при машинния вот се реализира в хода на самото гласуване и поради невъзможност от подаване на невалиден глас отпада и нуждата да се гласува повторно“, което „обосновава и липсата на противоконституционност на тази разпоредба“. ВАДвС приема, че са налице основания за обявяване на разпоредбата на чл. 212, ал. 4 ИК за противоконституционна – допуснато е противоречие между изразите „бюлетина за машинно гласуване“ и „бюлетина от машинно гласуване“, което „създава правна несигурност, без ИК да дава легална дефиниция на двете понятия, за да могат те да бъдат разграничавани безспорно, което е в противоречие с принципа на правовата държава (чл. 4 КРБ)“. Според ВАДвС ограничението, въведено от законодателя с разпоредбата на чл. 213б, ал. 1, в атакуваната част, „е необосновано и в противоречие със забраната в чл. 6, ал. 2 от Конституцията за създаване на ограничения на дискриминационен принцип – в случая - между участниците в изборния процес“. Поддържа, че оспорените разпоредби на чл. 268, ал. 4 и ал. 5; чл. 271 в частта „като преброява бюлетините от машинното гласуване“ и чл. 430 в частта „като преброява бюлетините от машинното гласуване“ са в „противоречие с принципа на правовата държава (чл. 4 от КРБ), конституционно установените принципи на избирателното право (чл. 10 КРБ), равенството на гражданите пред закона и забраната за дискриминационното им или привилегировано третиране (чл. 6 КРБ), което и обосновава евентуалната противоконституционност на оспорените разпоредби...“. По отношение на §54 ЗИДИК (ДВ, бр. 104 от 30.12.2022 г.), с който се отменя §145 ПЗРЗИДИК, (обн. ДВ, бр. 39 от 2016 г.) ВАДвС споделя доводите на вносителя за противоконституционност и на тази разпоредба.

В становището на „Институт за развитие на публичната среда“ се подчертава,

че „технологията на гласуване сама по себе си не води до промяна в принципа на равното изборително право“ - за всеки изборител е осигурена възможност да подаде своя глас и тежестта на гласа на всеки един изборител е равна за съответния вид избор. Поддържа се, че „Законът не въвежда критерии кога ЦИК може „да не възложи“ техническото осигуряване на машинното гласуване и по този начин оставя всичко на субективната преценка на комисията, която по свое усмотрение може да решава дали да организира или не машинно гласуване във всяка секция в чужбина“, поради което чл. 212, ал. 5 в оспорената част е в противоречие с принципа на правовата държава. Споделя се твърдяното в искането, че въвеждането на две различни понятия с последните промени в Изборния кодекс – бюлетина за машинно гласуване (визуализацията на екрана на машината, която има същото съдържание като хартиена бюлетина) и бюлетина от машинно гласуване (разпечатвана от машината, която отразява само вота на изборителя) „може да доведе до неяснота и затруднява организацията на изборния процес“. Обръща се внимание, че „Въвеждането на нов термин „бюлетина от машинно гласуване“ и недопускането на повторно гласуване, след като такава бъде отпечатана, поставя изборителите, дали гласа си с машина, в по-неблагоприятно положение от тези, гласували с хартиена бюлетина“. Посочва се, че „начинът на преброяване на бюлетините при гласуване с хартиени бюлетини и при гласуването с машина – извършвано от секционната изборителна комисия, не поставя изборителите, избрали различни способи за гласуване, в неравностойни условия“. В становището се излагат съображения, че с „неяснотите“ относно осигуряването на достъп до информацията, както е предписано в чл. 213б ИК се „създава неравнопоставеност между участниците в един и същи процес - изборния, и по тази причина е противоконституционна“. По отношение на §54 ЗИДИК се поддържа, че „Приемането на разпоредби, които нямат отношение към предложените първоначално законопроекти, ерозира доверието и създава непредвидимост по отношение на публичните правила“, което противоречи на принципа на правова държава.

Според проф. д-р Михаил Константинов оспорените в искането текстове не са противоконституционни, но едновременно отбелязва, че в действащия ИК има други разпоредби, които са в противоречие с Конституцията.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, както и относимата правна уредба, за да се произнесе, съобрази следното:

Оспорените изцяло или частично разпоредби на чл. 206, ал. 1 и 3, чл. 212, ал. 4 и 5, чл. 213б, ал. 1, чл. 213в, чл. 268, ал. 4 и 5, чл. 271, чл. 430 ИК (обн. ДВ, бр.104 от 2022 г.), са в обхвата на нормен комплекс, който регулира участието в изборния процес в хипотезата на законодателно предоставената възможност за реализация на вота на избирателя и чрез специализирано техническо устройство за машинно гласуване – гласуване с „бюлетина за машинно гласуване“. Оспореният §54 ЗИДИК (обн. ДВ, бр.104 от 2022 г.) отменя §145 ПЗРЗИДИК (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.), който установява правното основание за експериментално дистанционно електронно гласуване и предписва механизмите за неговото практическо осъществяване в изборния процес.

Преобладаващата част от приведените в искането доводи, в подкрепа на твърдяната противоконституционност на оспорените разпоредби от ИК, се основават на конституционния принцип на равенство и на равното избирателно право като основно политическо право. Поради това Конституционният съд намира за подходящо, преди да разгледа искането по същество да очертае накратко отправната си позиция в тази материя при произнасянето в настоящото производство.

Политическата свобода и политическото равенство са базисни ценности и основополагащи принципи на демокрацията. Те са прогласени в основните закони на съвременните конституционни демокрации, каквато е и действащата българска Конституция, и на тях се основава Конституционният съд в своята практика, включително в материята предмет на искането.

Между свободата и равенството съществува вътрешно напрежение, което е присъщ проблем на всяка политическа (както и морална) система, изградена върху повече от една ценност. Макар и не рядко те да се представят като несъвместими, повече от развитите демократични общества успяват да съчетават по-малка или по-голяма степен на лична свобода с мерки, водещи до ограничаване ефекта на неравенството по отношение на различните категории права, включително и на политическите. В една демократична общност свободата не е над равенството – йерархична по естеството си връзка между тях означава налагане върху една група индивиди на волята на друга, но също така равенството не е пред свободата, тъй като това създава опасност от прекомерна интервенция в автономията на индивида и авторитарност. Свободата не е просто една от ценностите, тя е ценност – предпоставка за други ценности, включително и за равенството, обсъждано като

основно право принципно. Това виждане е възприето и от българския конституционен законодател, което се потвърждава от поставянето на свободата като общочовешка ценност и принцип на демократичния ред, както в Преамбюла, така и в нормативната част (чл. 6, конкретизирано в чл. 19, ал. 2, чл. 121, ал. 1 и др.) на Конституцията от 1991г., на един ред, но пред равенството, прокламирано като равенство по достойнство и права на всички (ал. 1, чл. 6 от Основния закон възпроизвежда буквално текста на чл. 1, изр. първо от Всеобщата декларация за правата на човека).

Без да навлиза в подробен анализ на широкия спектър позиции и дебати, в политическата и правна доктрина и практика, относно свободата и равенството, Конституционният съд отбелязва, че споделя разбирането, че те са в динамично равновесие - взаимно се допълват и укрепват своя характер на демократичен фундамент и пораждащите се във връзка с тяхното гарантиране проблеми следва да се решават едновременно.

Свободата, както и равенството, не са абсолютни и те могат да бъдат ограничавани. При намеса в свободата въпросът не е дали се намаляват възможностите, измежду които можем да избираме според собствената си воля, а в това, дали интервенирането в обхвата на свободата е рационално обосновано и е в съответствие с едно общо правно правило, на което правило всички сме еднакво подчинени (т.е. дали конкретната намеса генерира състояние на подчиняване каквото прави произволната намеса в свободата). На свой ред, произволните неравенства и дискриминация могат да генерират състояние на господство и в такъв случай те противостоят и на равенството и на свободата, а непосилната цена на свободата също я ограничава така както и прякото налагане на една воля над друга.

За настоящото производство е от значение, също така, да се припомни, че възприетият модел на принципа на равенство в действащия Основен закон, който е в основата на конституционната конструкция на равното избирателно право, е модел на юридическо равенство, чиито смисъл, представен най-общо, се изразява в изискване за равнопоставеност пред закона: еднакво третиране от държавата на еднаквите случаи и различно третиране на неравностойните; равенството не изключва по абсолютен начин различното третиране – разбиране, последователно поддържано в практиката на Съда (Решение №6/2010 г.; Решение №4/2014 г.; Решение №10/2016 г.; Решение №9/2021г.; Решение №10/2022 г. и др.). Конституционният императив

обхваща забрана за дискриминация както и недопускане на привилегии на основание изчерпателно изброените в чл. 6, ал. 2 от Основния закон признаци (Решение №14/1992 г.). Очертаното по-горе разбиране се поддържа последователно от Конституционния съд в неговата практика, и Съдът не намира основание да се отклони от нея в настоящото производство.

Конституционният съд привлича вниманието към модела на равенство в Конституцията, за да подчертае, че той е определящ за релевантната правна аргументация на неравенството, а не друг модел какъвто е този на равенство на възможностите, като достъп до ресурс (изначален) или на равенство по отношение на резултатите. Въпреки че равенството на възможностите може да бъде съществена концепция в области като социална политика, заетост или образование, тя не е непременно водеща за правните доводи по отношение на равенството пред закона. Модел на равенството, основан на такава концепция, изисква засилено внимание към неговия потенциал за преместване на тежестта в ангажиментите на държавата, при разширяване на равенството, което изисква по-мощна и интервенция в свободата.

Конституционният законодател, по смисъла на разпоредбата на чл. 42, ал. 2 от Основния закон, предоставя преценката относно организацията и реда за произвеждане на избори, включително определянето на подходящата изборителна система, способите за изразяване и отчитането на вота на всеки, и на резултатите от съответния изборен процес, на дискрецията на общонационалното представително учреждение, на което възлага осъществяването на законодателната власт. В демократичната правова държава свободата на преценка на законодателя е лимитирана и тя трябва да остане в пределите, очертани от изискванията на върховния закон на държавата както относно нормативния ранг и реда на приемане на акта, в който се обективира неговата преценка в очертаната материя, така и на изискването за съответствие на правната уредба с конституционните ценности и принципи, „и така изборите да легитимират държавното управление, основаващо се върху вота на изборителите, даден в честно и плуралистично състезание“ (Решение №4/2011 г.; в този смисъл и Решение №3/2017 г., Решение №8/1993 г.).

Конституционният съд подчертава, че в правните разсъждения, началата на установения в Основния закон модел на равенство – равенство пред закона и забраната за дискриминация, по определени на конституционно ниво признаци,

осигуряват основата за оценка дали има валидна и обективна причина за различно третиране на отделните лица/групи и дали такова разграничаване в третирането от закона е в съответствие със същностното ядро на основните права и конституционните принципи.

Воден от изложеното Конституционният съд установи както следва:

1. По отношение на чл. 206, ал. 1, в оспорената част, и ал. 3 ИК, и допуснатата част от оспорената ал. 5, чл. 212 ИК

- относно чл. 206, ал. 1, в оспорената част ИК

В искането вносителят твърди, че „с новата редакция на чл. 206, ал. 1 ИК, въвеждането на възможност за избирателя за избор на способа за гласуване (с хартиена бюлетина или с бюлетина за машинно гласуване) се създава правна несигурност относно запазването на тайната на вота и отчитането на изборния резултат“ и поддържа, 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 е и в разрез с установените конституционни стандарти в практиката на Конституционния съд“.

Конституционният съд обръща внимание, че в предявеното искане разпоредбата на чл. 206, ал. 1 ИК, в частта „може по свой избор да“ и „с хартиена бюлетина или“, се оспорва във връзка с чл. 212, ал. 5 ИК. Приведените от вносителя доводи се основават на тълкуване на двете разпоредби в смислово единство. В определението по допустимост - Определение № 3/2023г., относно частта от разпоредбата на ал.5, чл.212 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...“, Съдът посочва, че тази част „макар и да е въведена в самостоятелно изречение в новата редакция на разпоредбата (обн. ДВ, бр. 104 от 2022 г.), в действителност буквално възпроизвежда частта от предходната редакция на чл. 212, ал. 5 (обн. ДВ, бр. 36 от 2021 г.), по която има произнасяне на Конституционния съд с Решение №9/2021г., и е отклонено искането за преценка на нейната конституционност в настоящото производство. Поради това Конституционният съд следва да прецени съответствието с Конституцията на разпоредбата на чл. 206, ал. 1,

отчитайки постановеното в определението по допустимост.

Доколкото в ал. 1, чл. 206 ИК е установено принципното законодателно разрешение, относно приложимите алтернативно способности на гласуване, и следващата ал. 3 от същия чл. 206 ИК е част от уредбата на един от тях, а разпоредбата на чл. 212, ал. 5 (в допусната за разглеждане част, в контекста на изтъкнатата от вносителя свързаност с чл. 206, ал. 1) предвижда изключение от общото правило, Конституционният съд следва най-напред да обсъди съответствието с Основния закон на принципното законодателно разрешение така както то е оспорено: чл. 206, ал. 1 в частта „може по свой избор да“ и „с хартиена бюлетина или“ и допълващата уредбата на един от способите в чл.206, ал.3 ИК.

Гласуването с бюлетина за машинно гласуване е въведено с приемането на ИК през 2014 г. (обн. ДВ, бр. 19 от 5.03.2014 г.). С разпоредбата на чл. 206, ал. 1 ИК е предоставена възможност в избирателната секция избирателят да може по свой избор да гласува с хартиена бюлетина или с бюлетина за машинно гласуване. През 2021 г., с промените в ИК (обн. ДВ, бр. 36 от 2021 г.), е въведена разпоредба, която определя способа на гласуване еднозначно и избирателят няма възможност да избира начина на гласуване в избирателната секция. Предвидено е гласуването да става единствено с бюлетина за машинно гласуване, освен в случаите по чл. 212, ал. 5 и чл. 269 ИК. След приключване на гласуването секционната избирателна комисия (СИК) отчита резултатите от машинното гласуване в избирателната секция чрез отпечатване на протокол от системата (чл. 271, ал. 1 ИК). Това гласуване с бюлетина за машинно гласуване, по смисъла на измененията в ИК през 2021 г., е предвидено като вид електронно гласуване (машинно гласуване), което използва технология за гласоподаване с електронни средства (машини) в контролирана среда.

С последните изменения в ИК (обн. ДВ, бр. 104 от 2022 г.), в частност с разпоредба на чл. 206, ал. 1, така както е оспорена, се възстановява възможността за избирателя да определи алтернативно за себе си способа на гласуване - да гласува с хартиена бюлетина или с бюлетина за машинно гласуване, каквато възможност е изключена в случаите на чл. 212, ал. 5 и чл. 269 ИК. Предвидено е също така, че след приключване на гласуването, СИК отчита резултатите от машинното гласуване като преброява отделно бюлетините от машинното гласуване (чл. 271, ал. 1 ИК).

Кодексът изрично предписва, че „гласуването с бюлетина за машинно гласуване е равностойно на гласуването с хартиена бюлетина“ (чл. 206, ал. 2 ИК). Разпоредбата

на чл. 3, ал. 2 ИК постановява, че „всеки избирател има право на един глас“, а разпоредбата на чл. 206, ал. 3 ИК – че „избирател, който гласува с бюлетина за машинно гласуване, не може да гласува с хартиена бюлетина.“ Доколкото ИК не предвижда различна тежест на гласовете, подадени от избирателите чрез хартиена бюлетина, и гласовете, подадени от избирателите чрез бюлетина за машинно гласуване, а установява точно обратното общо правило в чл. 206, ал. 3 ИК, и са създадени законови гаранции срещу произволна намеса, при който и да било предпочетен способ на гласуване, в независимото формиране и изразяване на волята на всеки избирател, което е ядрото на избирателното право, не може да се приеме твърдяното от вносителя, че е налице нарушаване на равното избирателно право. И в двата случая избирателят гласува пряко с бюлетина, която се попълва лично от него, и на двата способа на гласуване законодателят признава еднаква правна значимост и тежест в изборния процес. Оспорените части от разпоредби на чл. 206, ал. 1 ИК осигуряват еднакво възможност на гражданите, според свободно формираната им воля, да направят избора си за начина на упражняване на тяхното активно избирателно право между гласуване с бюлетина за машинно гласуване или с хартиена бюлетина.

Бюлетината за машинно гласуване е проектирана по същия начин както хартиената бюлетина, като Централната избирателна комисия (ЦИК) утвърждава образеца на бюлетината (чл. 212, ал. 3 ИК). По същество бюлетината за машинно гласуване представлява 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, важно е да се отбележи, че разпоредбата на чл. 206, ал. 4 ИК предвижда, че за гласуването с бюлетина за машинно гласуване се прилагат съответните правила, които се отнасят до гласуването с хартиена бюлетина. В този смисъл и в двете хипотези избирателят гласува с бюлетина по утвърден от ЦИК образец, която е с идентично съдържание и не се различава по своите видими реквизити (чл. 212, ал. 3 ИК).

Идентичен е и начинът на преброяване и отчитане на бюлетините – при гласуване с хартиени бюлетини преброяването се извършва от СИК. Подобно е законодателното разрешение и при гласуването с машина - чл. 271, ал. 1 ИК предписва, че СИК преброява бюлетините от машинното гласуване и така отчита резултатите от машинното гласуване. И в двата случая, съгласно промените в Кодекса

през 2022 г.(обн. ДВ, бр. 104 от 2022г.) СИК преброява и отбелязаните преференции върху бюлетината и тя е тази, която установява резултатите от гласуването с хартиените бюлетини и от машинното гласуване и съставя протокол за това. В допълнение Съдът посочва, че съгласно чл. 268, ал. 4 ИК визуализираният на екрана на устройството глас на избирателя се „записва на записващо техническо устройство“, а върху отпечатаната бюлетина „е изписан отразеният вот“.

Видно от изложеното законът третира по един и същ начин избирателите в изборния процес, независимо от изборния способ, измежду предоставените със закона алтернативни възможности – гласуване чрез хартиена бюлетина или чрез бюлетина за машинно гласуване. Важно е да се подчертае, че законодателят изрично квалифицира тези два способа за реализиране на активното избирателно право като „равностойни“ в разпоредбата на чл. 206, ал. 2 ИК и въвежда еднакви правила за гласуването. Както Конституционният съд подчертава в Решение №9 от 2021 г. „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“. В настоящия случай това е постигнато от законодателя. От значение при преценката за конституционност на обсъжданата законова разпоредба е, че независимо от това какъв вид способ за гласуване е предвиден от закона, има въведени гаранции за осигуряване на интегритета на изборния процес и равното участие в него на гражданите.

Предвид изложените съображения Конституционния съд намира, че в оспорените си части разпоредбата на чл. 206, ал. 1 ИК не нарушава принципа на равното избирателно право и е в съответствие с изведените конституционни стандарти според практиката на Конституционния съд в обсъжданата материя.

- относно чл. 206, ал. 3 ИК

Що се отнася до оспорената разпоредба на ал. 3, чл. 206 ИК, в искането се твърди, че с „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“. Вносителят приема, че „по този начин ... 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“.

Конституционният съд отбелязва, че с измененията в ИК през 2022 г. (обн. ДВ, бр. 104 от 2022 г.), в разпоредбата на чл. 206, ал. 3 е възстановено нормативното й съдържание според редакцията към момента на приемането на Кодекса (обн. ДВ, бр. 19 от 2014 г.), а именно: „Избирател, който е избрал да гласува с бюлетина за машинно гласуване, не може да гласува с хартиена бюлетина“. ИК действително изрично предоставя право на избирател, избрал да гласува с хартиена бюлетина, който сгреша при поставянето на знака, изразяващ неговия вот, да върне сгънатата сгрешената бюлетина на секционната избирателна комисия и да получи нова бюлетина за гласуване от същия вид. (чл. 267, изр. първо ИК). Това право се предоставя на избирателя, обаче, само веднъж (чл. 267 изр. второ ИК), за да се избегне обявяване на подадения вот за невалиден с отчитане на житейската вероятност за допускане на грешка при попълването на бюлетината. Съгласно разпоредбите на чл. 266, ал. 1 и чл. 278, ал. 3 ИК вписването в бюлетината на специални символи, като букви, цифри или други недопустими знаци, прави бюлетината недействителна, респективно - вотът невалидно подаден. В случаите, когато избирател е избрал да гласува с бюлетина за машинно гласуване, подаване на недействителна бюлетина е обективно невъзможно. В тази хипотеза самото устройство за машинно гласуване не допуска процедурата по гласоподаването да завърши ако е направено друго от избирателя освен еднозначно отбелязване на вота и съответно – на предпочитанието (преференцията) за кандидат от избраната от него кандидатска листа на партия или коалиция (чл. 268, ал. 3, изр. първо, чл. 329 ИК). Кодексът, обаче, предоставя възможност на избирателя, при машинно гласуване, еднократно да промени избора си преди потвърждаването му (чл. 268, ал. 3, изр. второ ИК). Подобна възможност за промяна е свързана със спецификата на техническо устройство за машинно гласуване, позволяващо корекция на подадения вот да бъде извършена в самия процес на гласуване. Тя е в съответствие с изразената препоръка от страна на Венецианската комисия - „избирателя трябва да получи потвърждение на своя вот и да го коригира, ако е необходимо, гарантирайки тайната на гласуването“ (Кодекс на добрите практики по изборни въпроси -DL-AD(2002)023rev2-con, приет от Венецианската комисия на 18-19 октомври 2002

г.). След приключване на гласуването, както бе посочено вече, се отпечатва бюлетина от машинното гласуване, върху която е изписан отразеният от техническото устройство вот (за да гарантира адекватността на отразяването законодателят урежда подробно процедурата на удостоверяване на съответствието на техническите устройства за машинно гласуване с определените от ЦИК техническите изисквания към апаратната и програмната част на техническите устройства за машинно гласуване - чл. 213а и следващи във връзка с чл. 213, ал. 3 ИК). Гаранция за съхраняване на тайната на вота е указаното в разпоредбата на чл. 268, ал. 4 ИК, бюлетината да се сгъва по начин, който не позволява да се вижда обективирания вот, да се подпечата с печата на комисията на гърба и да бъде пусната в специална кутия, предназначена единствено за машинното гласуване (чл. 268, ал. 4). Самата формулировка на оспорените части от чл. 206, ал. 1 ИК, в частност използването на съюз „или“ от законодателя, не оставя съмнение, че предвидените способности на гласуване са алтернативни. Следователно, веднъж избрал един от способите, какъвто е гласуване чрез хартиена бюлетина, недопустимо е избирателят да може да гласува и чрез другия – чрез техническо устройство за машинно гласуване, в един и същ избран процес, в съответствие с конституционния стандарт (равенството е проектирано в алтернативността на предоставените възможности). Предписаното в чл. 206, ал. 3 ИК ограничение се вписва изцяло в логиката на разпоредбата на ал. 1, чл. 206 ИК, че за всеки избирател е недопустимо паралелно гласуване в конкретно произвеждани избори и чрез двата способа. Разпоредбата на чл. 206, ал. 3 ИК е конкретизация на правилото, произтичащо от по - общото право на равно участие в демократичния процес – *„Един човек – един глас – еднаква тежест!“*, което е определящо и за логиката на ал. 1, чл. 206 ИК, а така също е в основата на разпоредбите в Кодекса, гарантиращи неговото спазване (например изискването за персонална идентификация на всеки избирател, вписване на всеки избирател само в един избирателен списък за произвеждан конкретен избор, за заличаване от избирателния списък по постоянен адрес на даден избирател, ако той бъде вписан в избирателен списък по настоящ адрес, по ред и при условия предвидени в ИК, за полагане на подпис в избирателния списък след приключване на гласуването с поставяне на бюлетината в съответната кутия в СИК и ред други). Не може да бъде споделено разбирането на вносителя, че с ал. 3, чл. 206 ИК се въвежда „едностранна забрана“. Макар и законодателната техника в конкретния случай да не е съвършена, това само по себе си не обосновава противоконституционност на оспорената разпоредба.

В контекста на изложеното до тук, относно разпоредбата на ал. 3, чл. 206 ИК, Съдът не намира за основателно твърдяното от вносителя, че обсъдената забрана води до неравнопоставено третиране на гражданите. Равенството пред закона се изразява в две основни форми – задължение за равно третиране и забрана за произволно неравно третиране. Съдът многократно отбелязва в практиката си и отново припомня, че различното третиране не е изключено по абсолютен начин от принципа на равенството и равното изборително право. В правовата държава повелята за равно третиране задължава нормотвореца да урежда подобните случаи по еднакъв начин, а различните – различно, така щото да бъде осигурено юридическото равенство (в този смисъл Решение №4/2021 г.; Решение №11/2010 г.; Решение №10/2022 г.; Решение №1/2005 г.).

В настоящия случай законодателят гарантира на всички избиратели в избирателните секции, освен в хипотезите на чл. 212, ал. 5 и чл. 269 ИК, еднаква възможност да избират начина на гласуване. Въведеното с разпоредбата на чл. 206, ал. 3 ограничение е в равновесие с предвидената възможност за избирателите, които гласуват с техническо устройство за машинно гласуване, свързана със спецификата на това устройството, да внесат корекция в хода на подаване на вота, чрез опцията за проверка на отразеното върху бюлетината „за“ машинно гласуване (визуализирана на екрана на устройството), преди потвърждаването му (чл. 268, ал. 3 и 4 ИК). При този способ възможността за поправка е заложена в самата система, каквато представлява устройството за машинно гласуване – веднъж потвърдено от избирателя подаването на вота, се счита, че той вече е извършил гласуването, и в логиката на ал. 1, чл. 206 ИК е да не се допусне отново да упражни активното си избирателно право, освен в релевантните хипотези – изключения. При гласуването с хартиена бюлетина сигнал за грешка и необходимост от поправка може да дойде единствено от самия избирател, поради което за него е предвидена възможност да поиска втора хартиена бюлетина, но само веднъж. Обсъжданото ограничение е част от законовия механизъм за осигуряване на равностойността на гласуването с двата вида бюлетини – хартиена и тази за машинно гласуване, както повелява разпоредбата на чл. 206, ал. 2 ИК. В действителност, с предписаното в чл. 206, ал. 3 ИК, законодателят засилва гаранциите за еднакво третиране на избирателите (от различен клас/група) от закона, намирайки баланс в типа ограничения при всеки от алтернативните способи, съобразно спецификата на избрания метод на гласуване. По този начин всеки избирател има еднакво по тежест участие в демократичните избори в съответствие с принципа на

равенство, прокламиран в чл. 6 от Основния закон. Поради това искането за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 206, ал. 3 ИК е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

- относно 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" ИК

Разпоредбата на чл. 206, ал. 1 ИК *in fine* предписва, че общото правило, което тя установява – „избирателят може по свой избор да гласува с хартиена бюлетина или с бюлетина за машинно гласуване“ - не се прилага в случаите на чл. 212, ал. 5 и чл. 269 ИК.

Въвеждането на диференцирано третиране от закона само по себе си, както бе посочено, не нарушава конституционния принцип на равенството, ако диференциацията се основава на определен критерий и на него отговарят всички от една група субекти – разбиране, което се споделя и отстоява последователно от Съда в неговата практика (Решение №6/2010 г.; Решение №4/2014 г.; Решение №10/2016 г.; Решение №9/2021г.).

Разпоредбата на чл. 212, ал. 5 ИК очертава хипотезите, в които избирателите могат да гласуват единствено с обща хартиена бюлетина. Допуснатата за преценка за съответствие с Конституцията оспорена част от ал. 5, чл. 212 ИК представлява допълнително изключение от общия принцип, въведено със ЗИДИК (обн. ДВ, бр. 104 от 2022г.) – такава хипотеза отсъства в предходната редакция на чл. 212, ал. 5 (обн. ДВ, бр. 36 от 2021 г.). Като допълва хипотезите – изключение от общия принцип, законодателят ангажира ЦИК да осигури лице, на което да възложи дейности по техническото осигуряване и поддръжка на техническото устройство за гласуване, което да инсталира и поддържа това устройство, при това, то трябва да владее български език също така. Ако няма такова лице, според словесната конструкция на законодателя, възможността за гласуване с бюлетина за машинно гласуване отпада като принципно предвидена опция за всеки избирател. ИК задължава ЦИК да определи техническите изисквания към апаратната и програмната част на техническите устройства за машинно гласуване (чл. 213, ал. 3), които са държавна собственост, придобивана и управлявана от нея (чл. 213а). На ЦИК е възложена

отговорността, по смисъла на чл. 213б ИК, да изготви и публикува план за произвеждане на избори с използване на машинно гласуване, в който се описват всички действия и мерки за сигурност, предприети от участниците в процеса на осигуряване на машинното гласуване.

За разлика от другите хипотези - изключения по чл. 212, ал. 5 ИК, в които не се произвежда машинно гласуване в избирателната секция, изключението в обсъжданата част от тази разпоредба не се основава на обективни признаци и законоустановени критерии. Визираната оспорена част от разпоредбата на чл. 212, ал. 5 е неясна относно обстоятелствата, при които може да се счита, че „няма лице“, на което ЦИК е възложила дейности по техническото осигуряване и поддръжка на техническото устройство за гласуване, което владее български език. Неяснотата е в степен такава, че води до невъзможност за установяване дали е законово основание за изключване на гласуването с техническо устройство за машинно гласуване, така че ограничаването на равното избирателно право, каквото по същество би било изключването в обсъжданата хипотеза, да не бъде произволно, а да остане в пределите на конституционно допустимото отклонение без да нарушава тази съществена характеристика на избирателното право. Достъпността на изборния процес еднакво за всички избиратели, както и препятстването на произволното ограничаване на равното избирателно право, са аспекти на честните и прозрачни избори, съобразени с върховенството на правото, каквито единствено могат да осигурят демократична легитимност на държавната власт. Съществена предпоставка за това е яснотата и прецизността на законовата уредба – изискване към законодателя, произтичащо от принципа на правна сигурност като измерение на правовата държава във формален смисъл.

Конституционният съд посочва нееднократно в своята практика, че „яснотата на законовите норми означава, че те трябва да бъдат достъпни за адресата, ... законът трябва да бъде формулиран по такъв начин, че хората да са в състояние да разчетат предписания модел на поведение“ (Решение №12/2016 г.). Относно стандартите в правните разпоредби, въвеждащи изключения от нормативно установения принцип, като изискване на правовата държава, практиката на Съда е последователна, че когато един закон създава общо правило и въвежда изключения от него, хипотезите, обхванати от изключенията, трябва да имат ясно и точно формулирана определяща ги специфика, с цел да не се създава двусмислие, съмнения и неопределеност, за да се осигури еднаквото прилагане на изключението за всички еднакви случаи (Решение

№12/2013 г.; Решение №3/2014 г.; Решение №3/2017 г.; Решение №9/2019 г.). В настоящия случай, като не формулира ясно и прецизно кога са налице обстоятелствата, обосноваващи прилагането на изключението – отклонение от общото положение, установено в чл. 206, ал. 1 ИК, оспорената част от разпоредбата на чл. 212, ал. 5 ИК позволява на ЦИК произволно, без обективно установени критерии да решава този въпрос, което е в несъответствие с изискването за законност и правна сигурност.

По изложените съображения Конституционният съд счита, че разпоредбата на чл. 212, ал. 5 ИК, в частта „както и в случаите, в които няма лице, на което Централната изборителна комисия е възложила дейности по техническото осигуряване и поддръжка на техническото устройство за гласуване, владеещо български език, което да инсталира и поддържа техническите устройства за машинно гласуване.“, е в противоречие с принципа на правова държава - чл. 4, ал. 1 от Конституцията, което я прави конституционно нетърпима и тя следва да бъде обявена за противоконституционна.

## 2. По отношение на чл. 212, ал. 4 и на чл. 268, ал. 4 и 5 ИК

Свързаността на разпоредбите на чл. 212, ал. 4 и на чл. 268, ал. 4 и 5 ИК с оглед на предмета на оспорването и приведените в искането доводи дават основание на Съда да ги разгледа и да се произнесе за тяхното съответствие с Конституцията едновременно.

В искането се излагат аргументи, че „в нарушение на формалните аспекти на принципа на правовата държава, които изискват яснота и непротиворечивост на разпоредбите, с осъществяването 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 в 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. Подчертава се, 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 се, 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“.

Конституционният съд намира, че използваните различни словесни конструкции при промяната в посочените разпоредби от ИК – „бюлетина *за* машинно гласуване“ и „бюлетина *от* машинно гласуване“ ясно ги разграничават съобразно тяхното предназначение в процеса на изразяване на свободната воля на избирателите чрез законово установения способ на гласуване какъвто е машинно гласуване (чл. 206, ал. 1 ИК) – еднакво легитимен с алтернативния способ на гласуване с хартиена бюлетина. Всеки избирател, извън изключенията, предвидени в чл. 212, ал. 5 и чл. 269 ИК, еднакво с всеки от останалите, има възможност да избере дали да гласува с „бюлетина за машинно гласуване“ или с „хартиена бюлетина“. И в двата случая избирателят гласува (изразява своята воля) като използва бюлетина – хартиена бюлетина или такава, която е специфична за устройството, чрез което се гласува (машина) – тя е бюлетина предназначена „за“ машинно гласуване, проектирана по същия начин както хартиената бюлетина (чл. 212, ал. 3, изр. първо ИК). След произвеждане на гласуването системата отпечатва бюлетина, която не би могла да е друга освен такава от извършеното машинно гласуване – бюлетина „от“ машинно гласуване, която се пуска в специално предназначена, отделна кутия за бюлетините от машинното гласуване. В предходната редакция на чл. 212, ал. 4 законодателят е използвал различно обозначение за хартиения носител, отпечатван от системата, каквато е техническото устройство. С направените промени в чл. 212, ал. 4 ИК изразът „бюлетина от машинно гласуване“ е предпочетен пред използвания до тогава – „контролна разписка“. Новата терминология („бюлетина от машинно гласуване“ вместо „контролна разписка“) не е в състояние да доведе до промени в механизма за гласуване по начин да препятства свободното формиране и изразяване на волята, да обърка и затрудни избирателя в процеса на гласуване и така да постави, предпочелите гласуване с машина избиратели в неравностойно положение спрямо тези, гласуващи с хартиена бюлетина. Също така, начинът на преброяване на бюлетините и отчитане на

гласовете при двата способа на гласуване по чл. 206, ал. 1 ИК е еднакъв – СИК извършва преброяването и на бюлетините от гласуване с хартиена бюлетина и на бюлетините от машинно гласуване, с отразения на тях вот на всеки избирател, включително и отбелязаните предпочитания (преференциите) (чл. 280, ал. 1 ИК).

Изложените съображения принципно се отнасят и до оспорените разпоредби на чл. 268, ал. 5 и 4 ИК. За всички избиратели, попадащи в една и съща група субекти, според избрания способ на гласуване – с техническо устройство за машинно гласуване – се създава обща бюлетина върху визуален или тактилен терминал и тази бюлетина е проектирана по същия начин както хартиената бюлетина (чл. 212, ал. 2 и 3 ИК). По смисъла на чл. 268, ал. 4 ИК, във връзка с чл. 212, ал. 2 и 3 ИК, на същата тази бюлетина „за“ машинно гласуване на екрана на устройството се визуализира еднозначно вотът на избирателя, след потвърждаване на избора. Така визуализираният вот се записва на записващо техническото устройство и, след съобщението за приключване на гласуването, се отпечатва бюлетина, върху която е изписан отразеният вот. Използваната конструкция в чл. 268, ал. 5 – „След пускане на бюлетината“, с употреба на членувана с пълен член думата „бюлетина“, не оставя съмнение, че става дума не за друга, а единствено за отпечатаната на хартиен носител бюлетина „от“ машинно гласуване, обективираща подадения вот. Както бе посочено по-горе, в предхождащата, обсъжданите тук оспорени изменения в ИК, редакция на чл. 212, ал. 4 ИК се използва терминът „контролна разписка“, която също е различна от визуализираната на екрана на устройството за машинно гласуване хартиена бюлетина. Как ще наречем този отпечатък на хартиен носител „бюлетина „от“ машинно гласуване“, „контролна разписка“, „хартиен отрязък“ или „бюлетината“, не това решава въпроса за спазване на принципа на юридическото равенство на избирателите. От значение за годността на правната уредба да осигури равнопоставеност е тя да е съобразена със същността на принципа – да третира еднаквите случаи еднакво, а различните по друг начин с отчитане на спецификата на класифицираните групи по ясен и законово установен критерий. В настоящия случай законодателят е постигнал точно това като отчита спецификата на техническото устройство за машинно гласуване – един от законово установените способи за подаване на вота. Законодателят е предвидил самостоятелен раздел в ИК относно машинното гласуване и значителна част от разпоредбите на чл. 213 – 213в ИК са предназначени да гарантират сигурност, качество и устойчивост на използваните апаратни и програмни средства за машинно гласуване (чл. 213, ал. 2, т. 7 ИК).

Доколко даден тип техническо устройство е в състояние да обективира адекватно върху бюлетината „от“, визуализираният вот на избирателя (подаденият съгласно намеренията вот) върху бюлетината „за“, машинно гласуване е въпрос за надеждността на този способ за гласуване, в частност – на определен, избран от компетентния орган тип техническо устройство за произвеждане на дадени избори. Такива проблеми, обаче, са предмет на преценка по целесъобразност и са в полето на дейност на политическите институции, и на ангажираните според закона в организацията и произвеждането на изборите държавни структури, и остават извън предмета на преценка от Конституционния съд.

Обобщавайки изложеното в тази част от мотивите, Конституционният съд поддържа, че основавайки се на утвърденото разбиране, включително и в българската конституционна юриспруденция, за принципа на равенство, прокламиран в чл. 6 от Основния закон, законодателят гарантира равнопоставеност пред закона, в частност в процеса на подаване на вота (наред с общоприложимите правила), чрез еднакво третиране на всички избиратели, попадащи в една и съща класифицирана група и различното им третиране, според спецификата на класифицирана група, в която те попадат, обособени според установен ясен критерии за разграничаване – избраният способ на гласуване измежду алтернативно предвидените два от закона в чл. 206, ал. 1 ИК (Решение №4/2014 г.; Решение №6/2010 г.). Съдът подчертава, че използваната от законодателя различна терминология, обсъдена по-горе, спрямо редакцията преди оспорваните в искането промени в ИК, не създава предпоставка и не води до неравно третиране на избирателите, упражняващи активното избирателно право чрез един от двата алтернативни законово установени способа за гласуване. Ето защо оспорената част от разпоредбата на чл. 212, ал. 4 ИК, както и разпоредбите на чл. 268, ал. 4 и 5 ИК не са в несъответствие с принципите на избирателното право, установени в чл. 10 от Конституцията, в частност - на равното избирателно право, със съдържание и обхват както са изведени в практика на Съда (Решение №10/2016г.; Решение №9/2021 г.), поради което искането в тази му част следва да бъде отхвърлено.

3. По отношение на чл. 213б, ал. 1 в частта „получили над четири на сто от действителните гласове на последните проведени парламентарни избори" ИК

Оспорената разпоредба има систематичното си място в раздела за машинно

гласуване, наред с разпоредбите за удостоверяване съответствието на доставения тип техническо устройство за машинно гласуване с изискванията на техническата спецификация – „технически изисквания към апаратната и програмната част на техническите устройства за машинно гласуване“, определени от ЦИК, и с разпоредбите, които гарантират необходимата за честните избори публичност и обществен контрол върху изборния процес. Тя пряко се отнася до осигуряването на прозрачност на изборите и честност на вота, когато гласуването се осъществява чрез специализирано устройство за машинно гласуване.

Съгласно чл. 213б, ал. 1 ИК „Централната избирателна комисия, подпомагана от министъра на електронното управление, предоставя достъп до изходния код и документацията на системата за електронната система за машинно гласуване, както и всички други софтуерни инструменти, приложими в изборния процес, на лица, посочени от партиите и коалициите, получили над четири на сто от действителните гласове на последните проведени парламентарни избори. Всяка от партиите и коалициите може да посочи не повече от три лица“. В искането се поддържа, че тази уредба на достъп до всички софтуерни инструменти, приложими в изборния процес, има ограничителен характер „по отношение на партиите и коалициите, които не са участвали в последните избори или не са получили изискуемата подкрепа“. Според вносителя, това ограничаване „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“.

Прозрачността на изборния процес е характеристика от съществено значение за изборите в едно демократично общество – единствено прозрачни и честни избори могат да осигурят необходимата демократична легитимност на управлението. Необходимостта от прозрачност и осигурена възможност за наблюдение на изборния процес изрично се посочват в Препоръка CM/Rec(2017)5 на Комитета на министрите на Съвета на Европа към държавите членки за стандартите за електронно гласуване, европейското и националното законодателство в областта на електронното управление (т. VI). Избори, отговарящи на демократичните принципи, трябва да са всеобщи, равни и да съответстват на най-високите стандарти на прозрачност във всеки етап от изборния процес - от организацията на самото гласуване, до преброяването на бюлетините и отчитането на резултатите. Публичността при произвеждане на избори се основава на принципа на политическия плюрализъм (чл. 11, ал. 1 от Конституцията), който изисква упражняването на държавната власт да

бъде съобразно свободно изразената политическа воля на суверена чрез избирателния корпус и „затова той е основна категория на демократичната държава“ (Решение №13/2010г.). В своята практика Конституционният съд е последователен в позицията си, че в Конституцията политическият плурализъм има смисъл на множество на участниците при формирането и свободното изразяване на политическата воля, съгласно условия и ред, установени със закон (Решение №13/2010 г.; Решение №6/2011 г.; Решение №12/2011 г.; Решение №8/2022 г.).

Възможностите да се установи независим контрол върху всички етапи на изборния процес и резултатите от изборите да бъдат надеждно проверени имат съществено значение за демократичния процес в неговата цялост. При машинното гласуване важна предпоставка за това е достъпът до изходния код и документацията на системата за електронната система за машинно гласуване, както и всички други софтуерни инструменти, приложими в изборния процес, да бъде гарантиран на достатъчно широк кръг субекти. Макар и осигуряването на такъв достъп да не е от решаващо значение за установяването на изборните резултати и въвеждането, в конкретния случай, на четирипроцентната бариера да е възможно да се възприема като оправдано от конкретния политически контекст в страната, тази бариера трудно може да бъде социално оправдана и конституционно обоснована във връзка с прозрачността и публичния контрол в изборния процес. Ограничаването на достъпа по смисъла на чл. 213б, ал. 1 ИК в действителност представлява непропорционална намеса на държавата чрез законодателния орган в свободата на политическите убеждения и свободата на асоцииране в политически по естеството си организации, каквито са политическите партии. Това поражда риск от „изкривяване“ на политическата конкуренция и ролята на изборите като средство за състоятелно демократично легитимиране на държавната власт и противоречи на принципа на политическия плурализъм.

Като се основава на изложеното, Съдът приема, че разпоредбата на чл. 213б, ал. 1 ИК, в оспорената ѝ част, ограничава неоправдано в едно демократично общество възможността за публичен контрол в изборния процес, в несъответствие с изискванията на принципа на политическия плурализъм, установен в чл. 11, ал. 1 от Конституцията, поради което тя следва да бъде обявена за противоконституционна и искането в тази му част следва да бъде уважено.

4. По отношение на чл. 213в, чл. 271 в частта „като преброява бюлетините от машинното гласуване“, чл. 430 в частта „като преброява бюлетините от машинното гласуване“ ИК

В искането са приведени доводи за твърдяната противоконституционност и на чл. 213в, чл. 271 и чл. 430 ИК. Излагат се аргументи в подкрепа на тезата, че с оспорените разпоредби от ИК се „обезсмисля машинното гласуване като такова“. Поддържа се, че е „конституционно нетърпимо“ предписаното в тези оспорени разпоредби „резултатите от машинното гласуване да се определят единствено чрез отпечатваните хартиени носители“. Вносителят сочи, че „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“. Приведените доводи, поставят акцент върху игнорирането на стандартите за защита на изборния процес, чрез оспорените в тази част разпоредби от ИК в тяхната свързаност, както са обсъдени в искането. Изложените съображения показват като основание за този извод преценката, че единствено преброяването от СИК на хартиените отрязъци, „превърнати“ в бюлетини от машинно гласуване поради отпечатването им на „специализирана хартия“, без едновременно да се използва протоколът от машината, крие рискове за точното отразяване на резултата от машинното гласуване, за прозрачното и отчетно протичане на изборния процес, както и за недобросъвестна намеса. Приема се, че така се преодоляват защитите по чл. 213 ИК. Това според вносителя, поставя избирателите, предпочели да подадат своя глас в изборите чрез техническо устройство за машинно гласуване, в по-неблагоприятно положение спрямо тези, избрали хартиената бюлетина.

Оспорената група разпоредби се отнасят предимно до начина на отчитане на подадените в изборния процес гласове с бюлетина за машинно гласуване. Аргументите за противоконституционност както на чл. 213в, така и на оспорените части от чл. 271 и чл. 430 ИК се основат на допускане за недобро познаване на правилата относно изборния процес и/или недобросъвестност („неправомерно поведение“ според израза на вносителя) от страна на членовете на секционните или на общинските избирателни комисии и в резултат – допускане на грешки, включително преднамерени, при преброяването и отчитането на гласовете, подадени

чрез техническо устройство за машинно гласуване. Такова допускане, относно човешкия фактор, възниква и във връзка с изграждането на софтуерните инструменти, приложими в изборния процес. Допускане от такова естество, обаче, независимо от способа на гласуване, не е основание за установяване на противоконституционност на оспорените тук разпоредби. Както Конституционният съд посочва в Решение №9/2021 г., по отношение на аргументи, близки до тези, изложени от вносителя на настоящото искане, „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“.

Съдът вече отбеляза, че на демократичните стандарти отговарят избори, които са всеобщи, публични и в съответствие с най-високите изисквания за сигурност и прозрачност във всеки етап от изборния процес. Съществено значение има контролът върху изборния процес, отчитането на гласовете и установяването на изборния резултат. С разпоредбата на чл. 268, ал. 4 ИК законодателят гарантира сигурността на отразяването на вота на избирателя, подаващ гласа си чрез техническо устройство за машинно гласуване, като предвижда, че той не само се визуализира на екрана на устройството, позволяващо на избирателя да го провери и да контролира този процес, но и се записва на „записващо техническо устройство“, след което се отпечатва бюлетина, върху която е изписан отразеният вот. Също така, преброяването на бюлетините от машинно гласуване се осъществява както и на тези, при гласуване с хартиените бюлетини, от СИК пред всичките ѝ членове. При това тези бюлетини се броят отделно, след изваждането им от специалната кутия, в която са пуснати от гласувалите с машина избиратели, различна от кутията с хартиени бюлетини. Освен това, законодателят е предвидил възможност за публичен контрол върху целия процес на отчитане на резултатите от гласуването, включително и машинното. Съгласно чл. 272 ИК в изборното помещение, при отварянето на избирателните кутии и при установяване на резултатите от гласуването, може да присъстват кандидати, застъпници и представители на партии, коалиции и инициативни комитети, регистрирани анкетъори от регистрирани социологически агенции и представители на средствата за масово осведомяване. На всички тях, предвижда разпоредбата, се осигурява пряка видимост, включително чрез видеозаснемане или видеоизлъчване в реално време при спазване изискванията за защита на личните данни при

преброяване на гласовете.

Конституционният съд обръща внимание, че изискванията за сигурност и надеждност, съдържащи се в цитираните по-горе Кодекс за добрите практики по изборните въпроси, приет от Венецианската комисия през 2002 г. и Препоръката на Комитета на министрите на Съвета на Европа към държавите членки относно стандартите за електронно гласуване, до голяма степен са предвидени в действащия ИК и са включени в разпоредбите на чл. 213 – 213в ИК, поради което на законодателно ниво демократичните стандарти за прозрачност и осигуряване на публичен контрол са удовлетворени.

Конституционният съд посочва, че съмнения в поведението на човешкия фактор, независимо от способа на подаване на вота, винаги са възможни, но допускане за недобронамереност не е основание за противоконституционност. Що се отнася до надеждността на даден способ на гласуване да удовлетвори конституционните изисквания, в Решение№9/21г. Конституционният съд приема, че въвеждането на гласуването с техническо устройство за машинно гласуване като единствен способ на гласуване не е противоконституционно, но също така ясно посочва, че изборът относно начина на подаване на вота в даден изборен процес е въпрос на преценка по целесъобразност единствено от парламентарното учреждение. От това следва, че въвеждането и/или на друг способ на гласуване също така не е противоконституционно само по себе си, а не че гласуването с техническо устройство за машинно гласуване гарантира най- или по-добре, в сравнение с гласуването с хартиена бюлетина, съблюдаването на конституционния стандарт на избирателното право, установен в чл. 10 от Основния закон. Както в доктрината, така и в практиката, в материята на демократичните избори, няма еднозначна оценка за безусловни предимства на който и да било от двата обсъждани тук законодателно установени способа за подаване на вота на избирателите. Точно обратното, винаги се сочат предимствата и недостатъците на всеки от тях като се отбелязва, че предпочитанията в едно демократично общество могат да се променят съобразно динамиката на социалния и политически контекст във всеки исторически момент.

Като се основава на изложеното, Съдът намира за неоснователно искането на

вносителя за установяване на противоконституционност на чл. 213в, чл. 271 в частта „като преброява бюлетините от машинното гласуване“, чл. 430 в частта „като преброява бюлетините от машинното гласуване“, поради което искането в тази му част следва да бъде отхвърлено.

5. По отношение на §54 ЗИДИК (обн. ДВ, бр. 104 от 30.12.2022 г.)

В искането, вносителят обосновава твърдяната противоконституционност на §54 ЗИДИК, с който се отменя §145 ПЗР на ЗИДИК (обн. ДВ, бр. 39 от 2016 г.; посл. изм., бр. 21 от 2019 г.), като посочва, че оспорената разпоредба е приета 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 проектозаконали и за първи път е направено между първо и второ четене на проекта на ЗИДИК.

В конкретния случай от документите, които са публични и достъпни на интернет страницата на парламента, включително и стенографските протоколи на 49-то Народното събрание, е видно че процедурата е спазена и няма нарушение на конституционните разпоредби. В деловодството на Народното събрание на 19.10.2022 г. е внесен Законопроект за изменение и допълнение на Изборния кодекс, №48-254-01-13, от народни представители. Законопроектът се състои от 18 параграфа и в него се предлагат изменения на чл. 206, 208, 209, 212, 218, 219, 226, 281, 288а, 289, 335, 339, 382, 430, 440, 446а, 447 и 450. На 31.10.2022 г. е внесен Законопроект за допълнение на Изборния кодекс, № 48-254-01-41, също от народни представители, който се състои от два параграфа, с които се предлага създаване на чл. 56а и чл. 213б в Кодекса. По реда на чл. 78, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС) е изготвен общ законопроект (№48-253-03-4) на основата на приетите на първо гласуване на 4.11.2022 г. законопроекти за изменение и допълнение на Изборния кодекс. В срока между първо и второ гласуване (до 15.11.2022 г.) на основание чл. 80, ал. 1, във връзка с чл. 78, ал. 2 от ПОДНС народни представители внасят седем предложения за изменение и допълнение на приетия на първо гласуване общ законопроект за изменение и допълнение на Изборния кодекс. Оспорената разпоредба се основава на предложеното за изменение и допълнение на законопроекта от народни представители (вх. №48-254-04-9, дата 15.11.2022 г.).

Направеното предложение е мотивирано както следва: „премахва се опцията за гласуване онлайн (дори и в тестови вариант) поради многократно доказаната обективна невъзможност на държавата да защити информационните си системи от недобронамерени хакерски атаки“. Докладът на Комисията по правни въпроси за второ гласуване е приет на заседание на 16.11.2022 г. На второ гласуване законопроектът е обсъден в пленарни заседания на 24 ноември, 1 декември и 2 декември 2022 г., когато е приета и оспорената разпоредба.

Действащата Конституция пестеливо, в малко на брой, но богати по съдържание разпоредби, урежда основните положения на законодателният процес, между които релевантни за процесното дело са разпоредбите на чл. 87, ал.1 и чл. 88, ал. 1 от Основния закон. Съгласно чл. 87, ал. 1, наред с Министерския съвет, право на законодателна инициатива имат и народните представители, а ал. 1 на чл. 88 съдържа конституционния императив относно реда за приемане на законите – правилото „законите се обсъждат и приемат с две гласувания, които се извършват на отделни заседания“ и конституционно допустимото отклонение от него – „по изключение Народното събрание може да реши двете гласувания да се извършат на едно и също заседание“.

Детайлната уредба на законодателния процес се съдържа в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, какъвто всеки новоизбран парламент, в съответствие с предоставената на конституционно ниво регламентарна автономия, може да приеме (чл. 73 от Конституцията). Както бе посочено конституционното правило, на което се основава организацията и протичането на законодателния процес, предвижда всеки законопроект, за да стане закон, да бъде обсъден и приет с две гласувания от пленарния състав на парламента (на две четения), следвайки конституционно установените правила за реда на неговата дейност, конкретизирани в ПОДНС. Както в теорията, така и в практиката тези две гласувания се определят като „решаващи фази“ за превръщането на един законопроект в закон и това виждане се поддържа в практиката на Конституционния съд (Решение №28/1998 г.; Решение №8/2010 г. и др.). След като законопроектът бъде приет на първо четене в неговата цялост, народните представители имат възможност да предлагат промени, включително и допълнения, по приетия общ законопроект (ако на първо четене са приети повече от един по предмета на регулиране), което е различно от правото им по чл. 87, ал. 1 от Конституцията по това, че няма характер на законодателна инициатива. Това право е проекция на същността на

парламентаризма върху плоскостта на, и гаранция за осъществяване на, дължимия демократичен процес във функционирането на националното представително учреждение – чрез дебатиране на множество идеи и предложения да се постигне възможно най-ефективното решение от представителството на титуляра на държавната власт, какъвто е смисълът на парламентарното управление. Във връзка с така установената процедура, Конституционният съд подчертава в Решение №10/2012 г., че „имплицитно е заложена идеята, че има и такива текстове, които ще са обсъдени и приети само веднъж в пленарната зала на второ четене, тъй като са били предложени между първото и второто четене на законопроекта. Това основно положение в съвременния законодателен процес не противоречи на конституционното правило за приемане на законопроектите на две четения, защото е част от самото второ четене.“. По смисъла на чл. 80, ал. 1 ПОДНС водещата комисия се произнася с решение за недопустимостта на предложенията (в този смисъл Решение №5/2009 г., т. 4; Решение №10/2012 г., т. III). Също така, според цитираната вече в мотивите практика на Съда, възприемането или отказа на един или друг способ за упражняване на изборното право (активно) е предмет на преценка по целесъобразност от Народното събрание и една конституционна юрисдикция не може със свое решение да замести в такива случаи волята на народното представителство. Конституционният съд не намира основание в настоящото производство да се отклони от посочената практика и искането за установяване на противоконституционност на §54 ЗИДИК (обн. ДВ, бр. 104 от 30.12.2022 г.) следва да бъде отхвърлено.

Предвид всичко изложено до тук и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, Конституционният съд

## **Р Е Ш И:**

Обявява за противоконституционни разпоредбите на: чл. 212, ал. 5 в частта „както и в случаите, в които няма лице, на което Централната изборна 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.“ и чл. 213б, ал. 1 в частта „получили

над четири на сто от действителните гласове на последните проведени парламентарни избори" от Изборния кодекс (обн. ДВ, бр. 19 от 5.03.2014 г., посл. изм. и доп., бр. 104 от 30.12.2022 г.)

Отхвърля искането за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 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. 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“ от Изборния кодекс (обн. ДВ, бр. 19 от 5.03.2014 г., посл. изм. и доп., бр. 104 от 30.12.2022 г.), както и на §54 ЗИДИК (обн. ДВ, бр. 104 от 30.12.2022 г.).