

Ключови думи:

*машинно гласуване,
противоконституционност,
Изборен кодекс, бюлетина*

Keywords:

*Machine Voting, Elections,
Electoral Code, Amendments*

Peter Slavov

The Amendments to the Electoral Code Made by the 48th Parliament and their (In)Compliance with the Constitution

The 48-th Parliament (National Assembly) is likely to be remembered with the significant changes it undertook in the electoral legislation, whereas just a few days after the Parliament was formed these changes were initiated without the prior and required by law public discussion, impact assessment and analysis of the possibility to implement these changes by the election administration in the context of a short-lived Parliament and upcoming preliminary elections.

The most significant changes in the Electoral Code (over 150 in total) were targeted at a radical change of the regulations for the so-called “machine voting”, whereas the machine counting of the votes and preferences was abolished and the receipts printed by the machines for each vote were called “ballots of machine voting”. These from now on had to be counted by hand, along with the preferences in them and the results had also to be summed up manually with those of the traditional voting with paper ballots and the results written down in a joint protocol.

Other important changes refer to the abolition of the so-called “dark rooms” and their replacement with “screens” which had to guarantee the secrecy of voting along with video surveillance and recording of the process of counting the ballots after completion of the vote.

**Peter Slavov
Ph.D. Student**

*Law Department of New
Bulgarian University.*

*e-mail: peter_slavov@
vladikinslavov.com*

*Areas of interest:
Constitutional Law.*

Lawyer.

*Member of Bulgaria’s
Parliament (2014–2017).*

<https://doi.org/10.33919/yldnбу.22.11.14>

Петър Славов

Промените в изборното законодателство от 48-то НС и (не)съответствието им с Конституцията

48-то Народно събрание ще бъде запомнено най-вече с мащабните промени в изборното законодателство, които предприе още със своето конституиране и ударно проведе, без да е направено изискуемото по Закона за нормативните актове предварително обществено обсъждане, обективна оценка на въздействието и преценка за възможността те да бъдат изпълнени от изборната администрация в контекста на очакванията на кратък живот на този парламент и предсрочни парламентарни избори.

Най-съществените изменения в Изборния кодекс (над 150 на брой) бяха насочени към радикална промяна на реда на т. нар. „машинно гласуване“, като бе премахнато машинното преброяване на вота и преференциите, подадени от гражданите, а хартиените разписки бяха наименовани „бюлетини от машинно гласуване“ и за тях бе решено, че следва да бъдат броени ръчно от секционните изборителни комисии и резултатите отново ръчно да бъдат сумирани с тези от традиционния хартиен вот и преференции и отразени в общ протокол.

Други важни промени в изборното законодателство бяха насочени към премахване на т. нар. „тъмни стаички“ и замяната им с паравани, гарантиращи тайната на вота, както и въвеждане на видеонаблюдение и видеозаснемане на процеса на броене и отчитане на изборните резултати.

Уводни думи

Изборите за 48-мо Народно събрание бяха проведени на 2 октомври 2022 г. след като на кабинета „Петков“ бе гласуван вот на недоверие от

47-ия парламент и впоследствие представените там партии не успяха да излъчат ново правителство.

Според официалните данни на сайта на българското Народно събрание¹ и на Централната изборителна комисия (ЦИК) на изборите за 48-ми парламент изборителната активност бе 39,4%, а разпределението на мандатите е дадено в приложената таблица.

Партия/коалиция	Действителни гласове	Мандати
1 Движение за права и свободи – ДПС	344512	36
9 Продължаваме Промяната	506099	53
14 Възраждане	254952	27
15 Български възход	115872	12
24 ГЕРБ-СДС	634627	67
25 Демократична България – обединение (ДА България, ДСБ, Зелено движение)	186528	20
28 БСП за България	232958	25
Общо за страната и извън страната	2275548	240

Особено интересно при резултатите е, че при 2 601 963 подадени гласа има 2 592 907 действителни гласа и само 9042 недействителни – или под 0,5 % – безпрецедентно нисък процент, дължащ се на преобладаващо въведеното машинно гласуване! И тъй като при машинния вот няма възможност за подаване на недействителен вот, тези почти 10 хиляди невалидни бюлетини всъщност се дължат на т. нар. „малки секции“ с под 300 изборители, където се гласува изцяло с хартиени бюлетини.

Един от първите депозирани законопроекта още на 19 октомври 2022 е ЗИД с вх. № 48-254-01-13 за изменение и допълнение на, внесен от депутати от групата на БСП за България. Той третира основно връщането на „хибридния“ вариант на гласуване, т. е. да може да се гласува или с машинен терминал, или чрез хартиена бюлетина по избор на изборителя.

В следващите дни постъпват още два законопроекта по изборната тематика – на 20 октомври 2022 г. с вх. № 48-254-01-19, внесен от депутати от групата на „Възраждане“ и третиращ основно въвеждането на видеозаснемане и видеонаблюдение на преброяването и отчитането на

¹ <https://www.parliament.bg/bg/electionassembly48>

изборните резултати. На 31 октомври 2022 г. пък е внесен ЗИД вх. № 48-254-01-41 на ИК от двама депутати от групата на Демократична България, като той е насочен към отстраняване на някои несъвършенства при одитирането и проверката на надеждността на машинните терминали за машинното гласуване.

И трите законопроекта са приети на първо гласуване в зала на 4 ноември 2022 г., като в срока за предложения между първо и второ четене постъпват седем немалки по обем законопроекта с доста допълнителни предложения. Така от първоначалните 20 параграфа на обобщения законопроект се стига до законопроект с около 70 параграфа в резултат на постъпилите между четенията предложения от групите на ДПС, „Продължаваме промяната“ и „ДБ“!

Гласуването във водещата „Правна комисия“ на законопроекта с постъпилите предложения между първо и второ четене се превръща във фарс след като комисията заседава без прекъсване от 14.30 ч. на 16 ноември до 7.50 ч. на 17 ноември или близо 18 часа, през цялата нощ, та до сутринта на следващия ден! В резултат, с много неточности, пропуски и грешки поради бързането и натрупаната в един момент преумора, на второ четене в „Правна комисия“ и основно с гласовете на БСП, ГЕРБ и ДПС са приети промени в Изборния кодекс, които предвиждат връщане на хартиената бюлетина, обезсмисляне на машинния вот чрез въвеждане на ръчно преброяване на разписките от машините (наричани вече „бюлетини за машинно гласуване“) и премахване на така и незаработилия избиращия район „Чужбина“, въведен от 46-то НС.

След скандалното заседание следват изявления на основните политически сили, които варират от „погром срещу демокрацията“, „връщане в Средновековието“, та до обещания да бъде възстановен машинният вот във вида, в който електронно се преброяват резултатите и предпочитанията от вота и машината ги разпечатва в обобщен протокол, като са налични и на преносима флаш-памет.

Въпреки обещанията обаче, включително и тези, че няма да има повече гласувания на „извънредни и удължени заседания“, след три удължения заседания, първите две от които завършили след полунощ, парламентът окончателно приема на второ четене промените в Изборния кодекс (ИК) на 2 декември 2022 г. Куриозно, по време на едно от среднощните заседания в пленарна зала прозвучава и националният химн по предложение на една от парламентарните групи.

Следва президентско „вето“, упражнено на 14 декември 2022 г. с издаването на указ № 287 на президента на Република България, с който за ново обсъждане в Народното събрание е върнат Закона за изменение и допълнение на Изборния кодекс. Ветото е преодоляно на 23 декември 2022 г. отново основно с гласовете на БСП, ГЕРБ и ДПС, в резултат на което медиите заговарят за формиране на „хартиена коалиция“ по името на върнатото гласуване с хартиени бюлетини и практическото обезсмисляне на машинното гласуване, тъй като високотехнологичните електронни терминали вече не броят и не отчитат подадения вот и предпочитания, а само ще печатат т. нар. „бюлетини от машинно гласуване“, които ще се броят ръчно, наравно с традиционните хартиени бюлетини.

Към момента на представяне на този материал на Седмата докторантска конференция на НБУ на 14.6.2023 г. все още се чака произнасяне на Конституционния съд по к. д. 4/2023 г., по което са атакувани част от направените промени в ИК от 48-то НС².

Същност на промените

Както вече стана дума по-горе, първоначалният законопроект на депутати от групата на „БСП за България“ предвиждаше основно възстановяване на „хибридния“ вариант на гласуване по избор на избирателя, дали да бъде с традиционната хартиена бюлетина или чрез терминал за машинно гласуване. Съществено тук бе, че се запазваше т. нар. „машинно броене“ на вота, подаден чрез машинно гласуване, като машините

² Предмет на искането на група депутати от 48-то НС е:

Установяване на противоконституционност на следните разпоредби на Изборния кодекс (ИК): чл. 206, ал. 1 ИК: в частта „може по свой избор да“ и „с хартиена бюлетина или“; чл. 206, ал. 3 ИК: „Избирател, който е избрал да гласува с бюлетина за машинно гласуване, не може да гласува с хартиена бюлетина“; чл. 212, ал. 4 ИК: „След произвеждане на гласуването се отпечатва от системата бюлетина от машинно гласуване, която се пуска в специална кутия за машинното гласуване. Избирателят не може да промени своя вот чрез повторно машинно гласуване“; чл. 212, ал. 5 ИК: 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 ИК в частта „получили над четири на сто от действителните гласове на последните проведени парламентарни избори“; чл. 213в ИК в цялост; чл. 268, ал. 4 и ал. 5 ИК; чл. 271 ИК: в частта „като преброява бюлетините от машинното гласуване“; чл. 430 ИК: в частта „като преброява бюлетините от машинното гласуване“; § 54 ЗИДИК, ДВ бр. 104 от 30.12.2022 г., с което се отменя § 145 от Закона за изменение и допълнение на Изборния кодекс (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.).

автоматично отчитаха подадените гласове и предпочитания и разпечатваха обобщен протокол в края на изборния ден (наличен включително и на флаш-памет), който се прилагаше към протокола за резултатите от „хартиеното“ гласуване.

Приетите промени обаче съществено промениха протичането и отчитането на изборния процес в следните направления:

- Въведено бе видеонаблюдение (чл. 57, ал. 1, т. 34 ИК) в реално време и видеозаснемане след обявяване на края на изборния ден в секционните избирателни комисии при преброяването на гласовете и съставянето на протокола.
- Въведена бе „бюлетина за машинно гласуване“ (чл. 212, ал. 4 ИК), която се разпечатва от всеки машинен терминал след извършено гласуване и след това, на база на преброяване на всички такива „бюлетини за машинно гласуване“ и сумирането им с традиционните хартиени бюлетини и ръчното им пресмятане, се попълват резултатите в протокола на секционната избирателна комисия.
- Въведена бе специална хартия за отпечатване на бюлетините от машинно гласуване (чл. 213в ИК) с допълнителни защити, определени с решение на Централната избирателна комисия и доставяна от печатницата на Българската народна банка.
- Независимо от обещанията за даване на избор на избирателите по отношение на вота с хартиени бюлетини и този чрез специализираните устройства за машинно гласуване, бе запазено ограничението, в секции с под 300 избиратели да се гласува само с хартиени бюлетини (чл. 212, ал. 5 ИК).
- „Тъмните стаички“ бяха заменени с „паравани за гласуване“ (чл. 218 ИК).
- Отменено бе електронното прехвърляне на данните от записващото техническо устройство на специализираните средства за машинно гласуване в изчислителния пункт на районната избирателна комисия (чл. 288 ИК).
- Отменено бе дистанционното електронно гласуване, въведено от 43-то Народно събрание през 2016 г. и след проведен национален референдум, на който преобладаващата част от гласувалите се обявиха за „електронното“ гласуване (параграф 145 ПЗР).

- Въвеждането на район „Чужбина“ бе отложено за след 2025 г. (чл. 249 ИК).

В следващия раздел подробно ще бъде разгледано съответствието на гореизброените изменения с Основния ни закон. Тук обаче още веднъж ще се спрем на „процедурата“, по която бяха приети тези промени и многобройните нарушения на Закона за нормативните актове и Правилника за организацията и дейността на народното събрание, съпътствали тези изменения както на ниво обсъждане и гласуване по комисии, така и обсъждане и окончателно гласуване в пленарна зала. За съжаление обаче, както е известно от трайната практика на Конституционния съд, подобни нарушения не влекат след себе си пряка противоконституционност на така приетите текстове и за тях следва да е налице и пряко противоречие с основен текст или принцип на Конституцията.

На първо място, от изходните законопроекти, обобщени в обединен ЗИД № 48-253-03-4 на ИК, първоначалните 20 параграфа нарастват до около 70 след предложенията между първо и второ гласуване. За много от тях е видно, че въобще не кореспондират с първоначално предложените текстове и е налице т. нар. „излизане извън предмета“³ на първоначалния законопроект – например промените, касаещи район „Чужбина“, премахването на дистанционното електронно гласуване и др., включително и за обезсмислянето на машинното гласуване като такова, когато отчитането на резултатите вече се случва на база ръчно преброяване на разписките за гласуване от машините⁴.

По-нататък – липсата на обществено обсъждане и на реална оценка на въздействието⁵, особено на законопроектите, внесени между първо и второ гласуване (при които те или липсват или са в рамките на половин до една страница и без каквато и да било конкретика) доведоха до ситуация, в която два месеца преди изборния ден да няма яснота кога и дали въобще навреме ще може да бъде доставена въведената „специална хартия“ за отпечатване на бюлетините за машинно гласуване. Нещо повече – стана ясно, че дори първоначално обмисляната дата за насрочване на предсрочните парламентарни избори от 26 март е била нежелана от ЦИК поради почти стопроцентова сигурност, че към този момент тази „специална“ хартия със съответните защиты няма да е налична. В допълнение, липсваше и каквато и да било яснота за колко точно избиратели

³ Член 80 ПОДНС.

⁴ Наричани вече „бюлетина за машинно гласуване“.

⁵ Член 19 и сл. ЗНА и чл. 71, ал. 1 и сл. ПОДНС.

ще стигне въпросната хартия, тъй като ако досега един машинен терминал с една ролка хартия можеше да разпечати около 400–450 разписки, то нововъведените „бюлетини за машинно гласуване“ ще са значително по-дълги, ерго – ще изискват и повече хартия, поради което и една ролка ще е достатъчна за около 200 избиратели и е напълно реално в секциите в големите градове да се стигне до ситуации, в които предвидените по 2 хартиени ролки свършват.

И т. н., и т. н. неясноти, които следваше да са обсъдени, изяснени и решени към момента на приемането на окончателните текстове в закона, а не постфактум да се импровизират всякакви „решения“ на ръба на закона!

На следващо място – особено проблемни остават предложенията, „възприети“ в Правна комисия между четенията, някои от които направени от депутати на място на заседанието и без дори да има внесен писмен законопроект за целта! И макар отново да имаме нарушение на ПОДНС, последното няма да съставлява основание за противоконституционност, независимо че е очевидна липсата на гласуване на две четения на такива предложения, някои от които постъпили като „редакционни“ директно в пленарна зала при окончателното приемане на текстовете⁶.

Не на последно място, подобни 18-часови „законодателни маратони“ не просто са недопустими в една правова държава, но и очевидно влизат в разрез със здравия разум! Защото съществува на законотворческия процес изисква пълна концентрация и внимание на депутатите и останалите участници и неминуемата разконцентрация и свръхпреумора, които неизбежно настъпват след втория и третия час, а какво остава за 18 час на непрекъснато „законотворчество“?! Допусканите множество технически, системни и логически грешки и несъответствия след това трябваше буквално „на коляно“ да бъдат отстранявани в пленарната зала, където процесът продължи с подобно темпо и сходен подход на извънредна „работа“ и резултатите са налице!

Противоречия с Конституцията и основни принципи на законодателния процес на част от нововъведенията в Изборния кодекс

Въведено бе видеонаблюдение (чл. 57, ал. 1, т. 34 ИК) в реално време и видеозаснемане след обявяване на края на изборния ден в секционните

⁶ Например за чл. 268, ал. 5 ИК, където вносителите бяха пропуснали да предвидят връщане на смарт картата на секционната комисия след гласуване с машинния терминал и това създаваше опасност, някои избиратели да „забравят“ да я върнат и СИК да останат без смарт карти за гласуване.

избирателни комисии при преброяването на гласовете и съставянето на протокола.

Доколкото последното ще се извършва само след приключване на изборния ден и единствено по отношение на действията на секционните и районните избирателни комисии, извършващи преброяването и на присъстващите лица – кандидати, застъпниците или наблюдатели, то в случая не е налице нарушение на правото на всеки български гражданин по чл. 32, ал. 2 от основния закон, а именно – да не бъде филмиран и заснеман без негово съгласие. По отношение на самите преброители на резултатите може да се приеме, че е налице тяхното съгласие след като при действието на тази законова разпоредба те са дали съгласие да бъдат членове на секционна избирателна комисия (СИК) или районна избирателна комисия (РИК), застъпници, наблюдатели или кандидати и при предприети действия за защита на техните лични данни в съответствие с правото на ЕС.

Съвсем друга е ситуацията с въведената „бюлетина за машинно гласуване“ (чл. 212, ал. 4 ИК), която ще се разпечатва от всеки машинен терминал след извършено гласуване и след това, на база на преброяване на всички такива „бюлетини за машинно гласуване“ и сумирането им с традиционните хартиени бюлетини и ръчното им пресмятане, се попълват резултатите в протокола на секционната избирателна комисия.

На първо място, очевидно е различието между тази „бюлетина“ (която всъщност е добре познатата ни контролна разписка, разпечатвана досега от машинните терминали, но на различна хартия и малко по-дълга) и традиционната интегрална бюлетина. Разликите са не само в размера, хартията, прегледността и т. н., но и в гаранциите по отношение на сигурността и тайната на вота. По-малкият размер на „бюлетината за машинно гласуване“ предполага по-лоша видимост при отчитането на резултатите, по-висока степен на опасност от разгъването ѝ при пускане в кутията и разкриване така на тайната на вота, а също и по-ниска степен на защитеност от злоупотреби с нея, тъй като ще липсва отчетност за общия брой такива бюлетини, докато традиционните интегрални бюлетини се предават под опис и всяка една – била тя недействителна, унищожена и пр. се описва в протокола.

На второ място, редът за отчитането на тези „бюлетини“ от машинно гласуване се различава съществено от този на интегралните хартиени бюлетини – поставя се само по един печат на СИК, при ръчното броене на преференциите липсва ясен регламент как това ще се случва при бю-

летините за машинно гласуване, като единствено разписаната процедура например в чл. 280 ИК за преброяване на валидните преференции говори за „общия брой на предпочитанията (преференциите) за кандидат на партия или коалиция“, който е „равен на общия брой на отбелязванията със знак „X“ или „V“ и с химикал, пишец със син цвят, в кръгчето с номера, с който е регистриран кандидатът в кандидатската листа“ – т. е. тя изключва преброяването на преференциите от машинния вот!

В продължение на гореизложеното явно е противоречието с разписания в чл. 4, ал. 1 от Конституцията „принцип на правовата държава“, с който не кореспондират въведеният двоен стандарт за третиране на традиционните хартиени бюлетини и бюлетините за машинно гласуване.

Въведена бе специална хартия за отпечатване на бюлетините от машинно гласуване (чл. 213в ИК) с допълнителни защити, определени с решение на Централната изборителна комисия и доставяна от печатницата на Българската народна банка.

Както стана ясно, само 2 месеца преди изборния ден липсваше каквато и да било яснота за точния срок за доставка, количество хартия и дали тя ще бъде достатъчна за гласуващите с машинни терминали, предвид че по-големият размер на бюлетината за машинно гласуване изисква по-дълъг отрязък хартия от ролката, поставена в специализираното устройство за машинно гласуване. В случая отново имаме противоречие с принципите на правовата държава, като подобна неяснота и непредвидимост в изборния процес са абсолютно недопустими. Всички тези въпроси следваше да са били изяснени преди приемането на разпоредбите за специалната хартия с допълнителни защити в рамките на проведени експертни срещи с доставчика – печатницата на Българската народна банка и обществени обсъждания.

Независимо от обещанията за даване на избор на избирателите по отношение на вота с хартиени бюлетини и този чрез специализираните устройства за машинно гласуване, бе запазено ограничението в секции с под 300 избиратели да се гласува само с хартиени бюлетини (чл. 212, ал. 5 ИК).

Запазването на този изкуствен „праг“, под който се гласува само с хартиена бюлетина, пряко нарушава изборните права на българските граждани (липса на право на избор дали да гласуват с машина или с хартиена интегрална бюлетина) и ги дискриминира (нарушение на чл. 10 от Конституцията).

И ако при въвеждането на този „праг“ от 46-то НС донякъде имаше обективни критерии – недостатъчно налични машинни терминали и реален риск те да са недостатъчни за всички секции, то след закупуването на около 12 000 устройства, този проблем повече не стои. Обаче пък толкова по-прозрачни са мотивите на политическите сили, които държаха прагът да остане и в малките населени места да се гласува така, както винаги досега се е гласувало.

„Тъмните стаички“ бяха заменени с „паравани за гласуване“ (чл. 218 ИК).

Замяната на традиционните „тъмни стаички“ (които обикновено представляваха един закачен чаршаф, зад който избирателят гласуваше „тайно“) с „паравани за гласуване“ е една от малкото смислени и кореспондиращи със съвременните разбирания за изборен процес промени. По този начин се очаква и донякъде да бъдат препятствани практиките на снимане на бюлетината (т. е. разкриване на тайната на вота към купувачите на гласове) или пък ползването на „пособия“ като конци, линии и пр. за гласуване по предварително зададен начин (нарушение на свободното изразяване на политическа принадлежност или ориентация).

Отменено бе електронното прехвърляне на данните от записващото техническо устройство на специализираните средства за машинно гласуване в изчислителния пункт на районната избирателна комисия (чл. 288 ИК). Макар сам по себе си този законодателен акт да не влиза в пряко противоречие с някоя конституционна норма, то е ясно, че явно обезсмисля машинното гласуване като вид електронно гласуване, като с тези законодателни промени специализираните средства за машинно гласуване бяха превърнати в обикновени и най-елементарни принтери, чиито „бюлетини“ след това трябва да се броят ръчно и по най-примитивен начин. Нищо обективно не налагаше подобни действия, още повече, че вече имахме произнасяне на Конституционния съд със свое Решение № 4 от 4.5.2011 г. по к. д. 4/2011 г. по отношение на конституционносъобразността на въведеното от 46-то НС машинно гласуване, включително и по неговия задължителен и ексклузивен характер в страната.

Отменено бе дистанционното електронно гласуване, въведено от 43-то Народно събрание през 2016г. и след проведен национален референдум, на който преобладаващата част от гласувалите се обявиха за „електронното“ гласуване (параграф 145 ПЗР).

Отмяната на дистанционното електронно гласуване без каквито и да било аргументи и обосновка и след като през годините макар и трудно,

но под обществения натиск, съдебните дела и т. н. ЦИК все пак бе работила и направила определени малки крачки, включително и разходвала немалко обществени средства за това, отново противоречи на принципите на законодателен стабилитет и предвидимост, неизменна част от една правова държава.

Въвеждането на район „Чужбина“ бе отложено за след 2025 г. (чл. 249 ИК).

Поредното „отлагане“ на район „Чужбина“ напред във времето и неизпълнението на ангажиментите към сънародниците ни в чужбина, освен че се явяват дискриминационни спрямо тях (противоречие с чл. 6, ал. 2 от Конституцията), тъй като те не могат да гласуват за конкретни кандидати, нито да гласуват преференциално, са и явно неуважение към тези български граждани.

Допълнително – „наливането“ на вота от чужбина по сега действащите изборни правила в националния вот на съответната формация дискриминира кандидатите на национално ниво, като изкривява вота по отделните избирателни райони и води до размествания в избраните кандидати, които иначе не биха настъпили, ако бе обособен район „Чужбина“ с конкретни кандидати за него.

Други разпоредби в ИК, влечащи след себе си противоконституционност

Вече доста години в общественото пространство се дискурира евентуалната противоконституционност на разпоредбите на чл. 278, ал. 5 и чл. 437, ал. 5 от ИК, касаещи т. нар. „защита на водачите на листи“ или с други думи – броенето „по право“ за водача на бюлетините за формацията, чиято листа води, в които липсва посочена преференция, като последните се прибавят към личния му преференциален вот⁷.

По този начин е очевидно привилегированото положение на водачите, което се създава с тези разпоредби в ИК, като последните противоречат на чл. 6, ал. 2 от Конституцията, тъй като с тях е въведен дискриминационен подход (поставяне в привилегировано положение водачите на листи за народни представители и общински съветници) спрямо останалите кандидати от листите.

⁷ Вж. Славов, П. Противоконституционни ли са разпоредбите от Изборния кодекс, предвиждащи отчитане на бюлетините без посочена преференция в тях „по право“ за водачите на листите от съответната формация, – В: Юридическо списание на НБУ, 2/2022.

Допълнително, чл. 278, ал. 5 и чл. 437, ал. 5 противоречат и на чл. 10 от Конституцията, като с тях, в нарушение на принципа за „общо, равно и пряко изборително право“ се въвежда неравенство по отношение на пасивното изборително право на гражданите – кандидати за народни представители или общински съветници. Освен това е налице и вътрешно противоречие между уредбата на ИК на гореспоменатия ред и реда за избиране на членове на Европейския парламент, където подобна фикция за зачитане на бюлетини с непосочена преференция за водача на листата не е налице. Не на последно място, с разглежданата разпоредба на чл. 278, ал. 5 се поставя в неравнопоставено положение и вотът на българските граждани в чужбина при избори за народни представители.

В случая няма да изследваме процеса на приемане на тези разпоредби в ИК предвид липсата на основания за противоконституционност на това основание, макар да е ноторно известно, че те са внесени „екстрено“ между първо и второ гласуване от група народни представители и подобни текстове липсват в първоначалния законопроект и не кореспондират с неговата логика. Ще се съобразим с трайната практика на Конституционния съд, че нарушения на правилата на законодателния процес, разписани в ЗНА⁸ и ПОДНС⁹ не са основания за противоконституционност, предвид че, както сочи и проф. Е. Друмева¹⁰, Народното събрание е парламентът на Република България, където се приемат законите. Оставаме на мнението обаче, че конституционностьта на всеки законодателен акт трябва да има водещо значение при приемането му, а и изглежда, че останалите аргументи за евентуалната им противоконституционност са достатъчни сами по себе си!

Сходни аргументи за противоконституционност могат да бъдат развити и за правото за едновременно водене на 2 листи (чл. 254, ал. 1 и сл.), като впоследствие въпросното лице, ако бъде избрано и от двете места, може да избира от кой изборителен район „да влезе“ в Народното

⁸ Закон за нормативните актове, обн. ДВ, бр. 27 от 3.4.1973 г., последно изм. и доп. бр. 34 от 3.5.2016 г.

⁹ Правилник за организацията и дейността на Народното събрание, обн. ДВ, бр. 109 от 21.12.2021 г., в сила от 21.12.2021 г.

¹⁰ „Народното събрание осъществява законодателната власт и упражнява парламентарен контрол“, гласи чл. 62, ал. 1 от КРБ. Впрочем Народното събрание осъществява законодателната функция, а самото то като държавен орган с тази си основна функция е законодателната власт в България. „Народното събрание приема, изменя, допълва и отменя законите“, гласи чл. 84, т. 1 от КРБ. Народното събрание е парламентът на Република България.“ Друмева, Е. „Конституционно право“, трето допълнено и преработено издание, с. 437, С.: Сиела, 2008.

събрание. Отново е явно противоречието с чл. 10 от Конституцията и прогласеното „равно“ избирателно право за всички кандидати. Очевидно е, че при водачество на 2 листи въпросният кандидат е с доста по-високи шансове да бъде избран от останалите си съпартийци, които са регистрирани само в 1 кандидатска листа.

Заключение

В заключение може да се направи изводът, че начинът, по който бяха „обсъждани“, гласувани и приети промените в Изборния кодекс от 48-то Народно събрание, биха могли да бъдат изучавани като нагледен лош пример за законодателен процес, който не защитава интересите на гражданите, а обслужва единствено тясно партийни интереси и интересите на силните на деня с „парламентарно мнозинство“.

Очевидно е, че макар и приети в нарушение на редица разпоредби на ЗНА, ПОДНС и др. действащи нормативни актове, за част от тези промени не е възможно да се очаква обявяване на противоконституционност, тъй като в основния ни закон липсва ясна регламентация на същите тези процедури и е позволено те да се уредят на законово ниво. А противоречието с даден закон не влече автоматично противоконституционност!

Ето защо е препоръчително при следващи изменения на Конституцията да се помисли за въвеждане на работещи гаранции за конституционнообразен законодателен процес, т. е. да не се допускат подобни лоши практики включително и поради нарушена конституционнорегламентирана процедура по приемането им!

Също така, би било от полза за един издържан от гледна точка на Конституцията законодателен процес да се дадат и повече възможности за сезиране на конституционния съд – например от всеки един съдебен състав, а сегашните правомощия на Омбудсмана и на Висшия адвокатски съвет да бъдат разширени по отношение на всички заинтересовани лица – в това число и юридически.

Едни подобни изменения в Основния ни закон, ограничаващи възможността за законотворчески импровизации и приемането на нормативни актове на законодателно ниво без нужното обществено обсъждане и оценка на въздействието биха имали и силно превантивно действие срещу приемането на подобни недомислени текстове, последиците от които винаги са за сметка на гражданите!