

FRI-2B.312-1-L-07

ON THE “PRIVILEGE” OF THE CANDIDATES RANKED FIRST IN THE LISTS FOR PARLIAMENTARY ELECTIONS⁵⁶

Assoc. prof. Zornitsa Yordanova, PhD

Department of Public Law, Law Faculty,

“Angel Kanchev” University of Ruse

Phone: 082 888-758

E-mail: ziordanova@uni-ruse.bg

Abstract: *The paper discusses on an actual issue – the preferential voting in parliamentary elections in Bulgaria and especially the “privilege” of the leaders in the lists of candidates to receive all non-preferential votes for themselves. The author makes a short review of the development of preferential voting in the contemporary Bulgarian legislation and states her opinion on the matter.*

Keywords: elections, National Assembly, preferential voting

JEL Codes: D 72, K16

Настоящият доклад засяга един актуален обществено-политически въпрос у нас – особеностите на преференциалното гласуване на парламентарни избори в България и по-конкретно – своеобразната “привилегия” на водачите в кандидатските листи да кумулират към собствените си преференциални гласове и тези подадени за листата гласове, в които не е отбелязана преференция. Идеята за тази тема бе “вдъхновена” от статия в правно-информационен сайт, съгласно която „Адвокатурата обмисля да атакува в КС привилегия на водачите на депутатски листи”⁵⁷. Макар до днес Конституционният съд (КС) на Република България (РБ) да не е бил сезиран с такова искане, този проблем, както и по-широкият въпрос за параметрите на преференциалния вот, несъмнено заслужават обмисляне и анализ.

На първо място накратко ще бъде представен конкретният казус, послужил като повод за настоящия доклад. Адвокат Петър Славов - резервен член на Висшия адвокатски съвет (ВАДС) е внесъл предложение до ВАДС за сезиране на Конституционния съд (КС) с искане за противоконституционни да бъдат обявени две разпоредби на Изборния кодекс, а именно тези на чл. 278, ал. 5 и на чл. 437, ал. 5 (втората касае местните избори, които обаче излизат извън предмета на настоящия доклад). Съгласно чл. 278, ал. 5 ИК, приложим на парламентарни избори, когато избирателят не е отбелязал предпочитание (преференция) за кандидат в избраната от него кандидатска листа, се зачита предпочитание (преференция) за кандидата, посочен на първо място в листата. Аналогичен е и текстът на чл. 437, ал. 5 ИК, приложим на изборите на общински съветници. Правилно адв. Славов е обърнал внимание, че такава „привилегия” за водачите на листи има при изборите за народни представители и за общински съветници, но не и при тези за членове на Европейския парламент (ЕП) от РБ, за които също се прилага пропорционалната система. Това обстоятелство представлява особен интерес с оглед факта, че всъщност за първи път гласуване с отбелязване на преференции у нас беше въведено именно на изборите за членове на ЕП – със Закона за избиране на членове на Европейския парламент от Република България (ЗИЧЕПРБ, обн. ДВ, бр. 20 от 2007 г., изм. и доп., отменен с първия Изборен кодекс от 2011 г.).

Според адв.Славов с атакуваните разпоредби Изборният кодекс въвежда неравенство по отношение на пасивното избирателно право на гражданите. Вносителят смята, че чрез

⁵⁶ Докладът е представен на конференцията на РУ и СУ на 28.10.2022 г. с оригинално наименование на български език: „Относно „привилегията” на водачите на листи в парламентарните избори”.

⁵⁷<https://news.lex.bg/%D0%B0%D0%B4%D0%B2%D0%BE%D0%BA%D0%B0%D1%82%D1%83%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%B0%D1%82%D0%B0%D0%BA%D1%83%D0%B2%D0%B0-%D0%BA%D1%81-%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%B2%D0%B8%D0%BB%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%8F/> (достъпена на 28.10.2022 г.)

даването на служебно предимство на водачите на листи недопустимо се ограничава пасивното изборително право, като се зачитат като преференции за водача бюлетините, в които е отбелязана само партия или коалиция. „Независимо че в тези бюлетини изборителят не е посочил предпочитание към конкретен кандидат, на основание атакуваните норми в ИК водачът на листата прибавя към действително подадените за него лични преференции и броят на бюлетините без посочена в тях преференция, още по-малко пък за кандидата – водач на листата... Водач на листа, независимо че може да не е получил нито една лична преференция, само на база на определен брой празни бюлетини в частта им за преференцията ще запази мястото си, независимо че следващият го кандидат има значително повече лични преференции. Очевидно е неравното положение, в което законодателят е поставил водача на листата спрямо неговите конкуренти с нормата на чл. 278, ал. 5 и чл. 437, ал. 5 и то в нарушение на чл. 10 от Конституцията“. „Очевидно е, че непосочването на конкретна преференция би могло да се дължи на редица други фактори, освен явно презюмираната от законодателя „неявна подкрепа“ за водача на листата – неодобряване именно на водача на листата, непознаване на преференциалния режим на гласуване, съгласие с цялостната подредба на листата, а не само водачеството в нея и т.н.“. Според П. Славов с оспорените от него разпоредби от ИК недопустимо се създават привилегии за водачите на листите и се дискриминират останалите участници в тях. „Ноторно известен факт е, че партийните листи обичайно се водят от членовете на политическото ръководство на съответната партия. Често с многократни участия в местната и националната законодателна власт, те нерядко са непопулярни сред широката маса изборители, но „защитата на водача на листата“ ги пази от евентуално разместване, дори когато някой следващ кандидат има повече преки лични преференции от тях. Последното действа силно демотивиращо на изборителната активност на гражданите, които желаят да гласуват за конкретни личности, а не толкова за една или друга партия и нейните партийни функционери. В резултат и с оглед системното negliжиране на желанието на изборителите, ... изборителната активност все повече намалява, изборителните органи са с все по-ниска представителност, което пък от своя страна поставя на изпитание един от устоите на демократичната държава – а именно – представителната демокрация“, заключава вносителят.

До настоящия момент искане до КС за обявяване на посочените разпоредби за противоконституционни не е подадено, тъй като Висшият адвокатски съвет не е приел решение за сезиране на Съда. В доклада ще изложи някои свои разсъждения по темата и ще направи предложения за усъвършенстване на нормативната уредба.

На първо място, евентуално искане до КС от Висшия адвокатски съвет (или от друг вносител) според мен би следвало да се приеме за допустимо, но вероятно би било отхвърлено като неоснователно. Относно допустимостта следва да се има предвид също, че КС нееднократно е отклонявал искания на ВАДВС, който на основание чл. 150, ал. 4 КРБ има право да сезира Съда само с искане да обяви законова разпоредба за противоконституционна поради нарушени „права и свободи на гражданите“, като последното е било тълкувано от КС ограничително – като граждански (лични) и политически права, но на гражданите в това им качество. КС е прекратявал дела, образувани по искания на ВАДВС, когато претендираното основание за противоконституционност е било нарушение на свободната стопанска инициатива или на основни икономически права. Поради това, доколкото в конкретния случай е спорно доколко е налице пряко засягане на лични/политически права на гражданите, е възможно при евентуално сезиране Съдът да отклони като недопустимо искане на ВАДВС (а и на омбудсмана) за обявяване противоконституционност на визираните текстове на ИК. Ако обаче подобно искане бъде отправено например от група народни представители или държавния глава, КС вероятно би го приел за разглеждане.

По същество считам, че въпросът за особеностите на изборителната система, приложима при парламентарни и местни избори, не е регулиран на конституционно ниво и е въпрос на законодателна целесъобразност. Всъщност Конституцията на РБ дори не посочва вида на изборителната система при произвеждане на изборите за народни представители и общински

съветници, а още по-малко изисква създаване на механизъм за преференциално гласуване. Ако се направи историческа ретроспекция, до 2007 г. на тези избори се е прилагала пропорционална система с твърди листи, при които не е имало възможност за гласуване с преференции. След присъединяването на РБ към Европейския съюз през 2007 г. изборите за членове на ЕП от РБ бяха първите, на които беше въведена тази опция, която на националните избори към онзи момент беше непозната. Едва с приемането на първия Изборен кодекс от 2011 г. се въвежда преференциално гласуване и на парламентарни и местни избори, като малко по-късно то отпада при местните избори. С настоящия Изборен кодекс от 2014 г. (т.е. вече от 8 г.) на всички избори, произвеждани при прилагане на пропорционална избирателна система, се въведе трайно възможността за преференциално гласуване. Както обаче вече посочих, този въпрос няма изрична или дори подразбираща се конституционна уредба или основа. Поради това, дори да бъде допуснато, не считам, че евентуално искане за обявяване противоконституционност на чл. 278, ал. 5 и на чл. 437, ал. 5 от Изборния кодекс би било уважено. Както вече бе посочено, ВАдвС може да отправя искания до КС на основание чл. 150, ал. 4 КРБ за обявяване противоречие на законови разпоредби с Конституцията поради нарушаване на основни права, но в конкретния случай е спорно дали такова е налице. Действително в уредбата на изборите за членове на ЕП не фигурира разпоредба, даваща подобна „служебна преференция” на водачите на партийни листи, но този аргумент на адв.Славов трудно може да бъде индичия за дискриминация, доколкото, както изясних и по-горе, произвеждането на изборите за членове на ЕП от РБ винаги е разкривало специфики. А и считам, че трудно би могло да се обоснове дискриминация по смисъла и по някой от признаците, установени в чл. 6, ал. 2 КРБ. Освен това може да се претендира нарушено право на избирателите да изразят свободно и обвързващо своята воля, когато за тях съществуват пречки да подкрепят политическата сила, на която симпатизират, докато партиите са политически субекти и не може да им се отнеме правото да подреждат листите си за избори така, както сметнат за целесъобразно. От друга страна, за гражданите, имащи достатъчен авторитет в обществото, винаги съществува и възможността, ако желаят, да бъдат издигнати от инициативен комитет като независими кандидати. Така подреждането им не би било в зависимост от волята на ръководството на политическа партия или коалиция.

Независимо че би било трудно да се обоснове противоконституционност на чл. 278, ал. 5 и на чл. 437, ал. 5 от Изборния кодекс, поради което евентуално искане до КС би могло да не постигне правнозначим ефект, има няколко въпроса, които според мен подлежат на обсъждане и не би следвало да бъдат пренебрегвани и от законодателя, за да се намали усещането за несправедливост при подреждането на партийните листи и гласуването на парламентарни (а и на местни) избори у нас.

Не е тайна, че все още мнозинството от избирателите в България не гласуват с преференции на парламентарните избори. За да обоснова това си твърдение с практически пример, ще представя извадка от резултатите от изборите за 48-мото Народно събрание в 19-ти многомандатен изборен район (МИР) – Русенски. От седемте парламентарно представени партии и коалиции в действащата легислатура, шест имат получени мандати в 19 МИР, видно от справка на интернет страницата на Централната избирателна комисия (ЦИК)⁵⁸. Процентът на гласове без преференции за тези 6 политически субекта в Русе е между 51,7% (при „Демократична България – обединение”) и 71% (при Движението за права и свободи). Освен това прави впечатление, че водачите на пет от тези шест листи са получили и най-големия брой лични преференциални гласове в съответните листи – най-много при водача на листата на ПП „Продължаваме промяната” – 14,84% от подадените за листата гласове (2249 гласа от общо 15153, докато вторият има 416 лични преференции)⁵⁹. При условие, че мнозинството

⁵⁸ Вж. <https://results.cik.bg/ns2022/rezultati/19.html>. Осемте мандата в 19-ти МИР са разпределени, както следва: ГЕРБ-СДС и „Продължаваме промяната” – по 2 мандата, ПП „Възраждане”, БСП, ДПС и ДБ – по един мандат.

⁵⁹ Още малко статистика – за ГЕРБ-СДС са подадени 15481 гласа, от които без преференции – 8700, преференция за водача – 1941, като следващ по брой преференции е третият в листата с 1093 лични преференции, а вторият е с 1073 лични преференции. Резултатът на „Продължаваме промяната” беше коментиран по-горе. При „Възраждане” от общо подадените 7829 гласа без отбелязана преференция са 5528,

граждани изобщо не използват преференциалния вот, следва на първо място да се анализират причините и да се предложат варианти за стимулиране на избирателите да изразяват по-активно персоналните си предпочитания. От друга страна, поне в 19 МИР се оказва, че гласоподавателите, отбелязали преференция, подкрепят предимно водача на листата, т.е. не желаят разместване на поредността, установена от съответната политическа сила. Действително има и изборни райони, в които водачи са бил измествани и не са получавали мандат въпреки това, че за тях се зачитат и непреференциалните гласове, но това са по-скоро изключения. За да могат избирателите да пренареждат партийните листи, те трябва да бъдат на първо място пълноценно и задълбочено запознати с възможностите, които им дава преференциалното гласуване. И ако политическите сили нямат интерес от разясняване на механизма за разместване на кандидатите, то самите кандидати несъмнено имат такъв и могат да проявят активност в тази насока.

Личното ми мнение относно спорните разпоредби на ИК е, че макар и трудно да бъде дефинирана като противоконституционна, възможността водачът на листа да получава и всички непреференциални гласове не е обоснована нито от юридически, нито от логически или практически съображения и следва да отпадне, като бъдат отменени текстовете на чл. 278, ал. 5 и на чл. 437, ал. 5 от Изборния кодекс. Така гласовете, подадени без посочена преференция, няма да се зачитат за никого от кандидатите в листата, а само за подкрепа на съответната политическа партия или коалиция. Същевременно обаче считам, че съществуващият в ИК праг за валидност на преференциите - 7% от гласовете, подадени за съответната листа - не е универсално приложим и следва да бъде променен. Понастоящем същият е нисък, но съчетан с така наименованата от адв. Славов „привилегия” на водача води до възможност за размествания само в местата след първото. Същевременно не подкрепям предложението праг за преференциите изобщо да не съществува, поне към настоящия етап, когато мнозинството граждани дори не отбелязват преференция, тъй като съображенията им може да са различни – съгласие с подредбата на партията/коалицията, затруднение да изберат само един конкретен кандидат и т.н. Според мен следва да се обмисли въвеждане на друг, различен от настоящия праг за преференциите, паралелно с отмяната разпоредбите на чл. 278, ал. 5 и на чл. 437, ал. 5 ИК. Нужно е да се създаде ефективна възможност гражданите действително да пренареждат листите съобразно своята политическа воля и персонални предпочитания. Преди няколко години в НС беше внесено предложение преференциите за даден кандидат да се зачитат само ако той получи гласове, надвишаващи или равни на съответната изборителна квота. Такъв висок праг изцяло би обезсмислил преференциалното гласуване, а и, както посочих по-горе, за кандидат, който може да получи такъв значителен брой гласове и персонално, е по-препоръчително да бъде издигнат в „самостоятелна” листа от инициативен комитет, отколкото да зависи от подредбата на съответната партийна централа. Така че подобен праг, макар и уместен за независимите кандидати, не е подходящ за преференциално гласуване в рамките на партийна листа. Същевременно не намирам приемлива обосновка защо е избран именно праг от 7%, и то не от общия брой гласували в МИР, а от гласувалите за конкретната листа. В тази връзка мога да отправя предложение *de lege ferenda* прагът за валидност на преференциите на парламентарни избори да не е фиксиран като единен за страната процент, а да зависи от броя мандати в съответния МИР, и да се изчислява, като подадените гласове за листата се разделят на броя мандати, предвидени за съответния район. Така всъщност в по-малките МИР процентът за валидност на преференциите ще е над 7, но при отпадане „служебните преференции” на водача ще има по-

преференция за водача са посочили 817 души, а за третия в листата (втори по брой преференции) са отбелязани 258 лични преференции. За „БСП за България” са подадени общо 7064 гласа, от които без преференция – 4544, с преференция за водача – 588, за втория – 744. При Движението за права и свободи от общо 5674 гласа без преференция са 4029, с преференция за водача – 527, за третия – 295. При „Демократична България – обединение” от 3769 гласа без преференция са над 51 % - 1950 гласа, преференция за водача са посочили 771 избиратели, а за следващия по брой преференции четвърти кандидат в листата са подали гласа си 409 души. Така се оказва, че при липса на „служебни” преференции конкретно в 19 МИР – Русе единствено водачът на листата на „БСП за България” би могъл да бъде „пререден” с преференции от втория в листата.

равномерно разпределение. От друга страна, в големите изборителни райони ефектът от преференциите ще се засили. Например в най-големия МИР – 23-ти Софийски (ако приемем като отправна точка сегашното разпределение на мандати, съгласно което в него се разпределят 16 мандата⁶⁰) процентът на валидност на преференциите ще падне на 6,25% от подадените за листата гласове. В 19-ти МИР - Русе прагът ще се увеличи от 7 на 12,5 %, а в най-малките райони (с по 4 мандата) ще достигне 25% от гласувалите за съответната листа. Процентът ще е плаващ, но при правилно изчисляване броя на населението и коректно определяне броя на мандатите за всеки МИР според мен ще е по-справедлив (след като отпадне „служебната” преференция на водача).

В заключение, изборният процес у нас разкрива съществени дефекти. Въвеждането в Изборния кодекс от 2014 г. на тази според редица юристи „привилегия” на водача на листата да получава в своя полза всички гласове, подадени за листата, при които не е посочена преференция, не е сред най-значимите проблеми на правната ни уредба. При това, това спорно положение може да бъде лесно отстранено, без да се изисква нито конституционна ревизия, нито промяна в изборителната система. Далеч по-сериозно предизвикателство пред изборния процес у нас е предприемането на значими изменения и допълнения в изборното законодателство без пълноценно обмисляне и в последния момент преди избори, при ескалиращо напрежение в публичното пространство и без отчитане на всички относими фактори. Подобни парламентарни инициативи и дейности биха могли да предизвикат сезиране на Европейския съд по правата на човека и последващи осъждания на Република България за нарушение на чл. 3 от Първия протокол към Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи. Поради това законодателят следва да подхожда с особено внимание към щекотливата материя на изборите, като всеки внесен законопроект бъде подлаган на детайлно и задълбочено обществено и след това парламентарно обсъждане.

⁶⁰ Решението на ЦИК за определяне броя на мандатите за последните до момента избори за НС, произведени на 02.10.2022 г. виж тук: <https://www.cik.bg/bg/decisions/1210/2022-08-04> (достъпен на 27.10.2022 г.)