

FRI-2B.313-1-L-05

ON THE VALUE OF VOTES NOT SUPPORTING ANYONE IN PROPORTIONAL ELECTIONS IN BULGARIA ³⁰

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

Abstract³¹: *The paper treats an actual issue in Bulgarian proportional elections in the last years – the equality of voting rights in the context of the large amount of ballot papers in which the field “I do not support anyone” is marked. The Constitutional court has been addressed in July 2024 with a claim to pronounce on the constitutionality of a text of the Election code concerning the exclusion of the votes not supporting anyone from the formation of the municipal electoral quota in local elections. The author presents statistical data, analyzes the results of proportional elections in Bulgaria since 2017, as well as the legal regulation of the question (not only for municipal, but also for parliamentary and European elections) and suggests legislative amendments.*

Keywords: Elections, votes “I do not support anyone”, voting rights

JEL Code: D72, D63, K16

Повод за настоящия доклад ми предостави образуваното пред Конституционния съд на Република България на 03.07.2024 г. конституционно дело № 24 от 2024 г. по искане на съдия в Административен съд - Пазарджик за обявяване противоконституционност на текст от ИК. Оспорена е разпоредбата на § 1, т. 14 от Допълнителните разпоредби на Изборния кодекс в частта „с изключение на тези по чл. 438, ал. 1, т. 7“.

Пълният текст от процесната точка от ДР на ИК гласи следното: *“Общинска избирателна квота” е частното от делението на общия брой на действителните гласове с изключение на тези по чл. 438, ал. 1, т. 7, подадени за общински съветници в общината, на броя на членовете на общинския съвет. Когато частното не е цяло число, общинската избирателна квота е най-близкото по-голямо цяло число*”.

Вносителят излага аргументи, че в оспорената си част разпоредбата противоречи на чл. 4, чл. 6 и чл. 10 от Конституцията на Република България (КРБ) по съображения, които ще бъдат анализирани в изложението.

На 26.09.2024 г. Конституционният съд (КС) допусна искането за разглеждане по същество, като до момента на представяне на настоящия доклад няма решение по делото. Това е първият случай, в който КС допусна до разглеждане искане на съдия от първоинстанционен съд за обявяване противоконституционност на приложима по конкретен казус законова разпоредба, което представлява значителен пробив в практиката на Съда. След приемане на новата редакция на чл. 150, ал. 2 КРБ в края на 2023 г., до 25.10.2024г. (датата на изнасяне на доклада) има образувани 15 дела пред КС по искане на съдии от съдилища извън Върховния касационен и Върховния административен съд, но до същата дата само две от исканията са допуснати до разглеждане по същество, трето е присъединено към по-рано допуснатото искане на ВКС, а 8 искания са отклонени. Фактът, че к.д. № 24/2024 г. е първото дело, по което КС

³⁰ Докладът е представен на Научната конференция на РУ на 25.10.2024 г. на български език със заглавие „Относно стойността на гласовете „не подкрепям никого” на пропорционални избори в България”.

³¹ Докладът засяга един от актуалните проблеми на пропорционалните избори в България през последните няколко години – равнопоставеността на избирателните права в контекста на големия брой бюлетини, в които е отбелязано „Не подкрепям никого“. Конституционният съд беше сезиран през юли 2024 г. с искане да се произнесе по конституционността на текст от Изборния кодекс, предвиждащ изключване на гласовете „не подкрепям никого” при определяне на общинската избирателна квота. Авторката представя статистически данни, анализира резултатите от пропорционалните избори в България от 2017 г. насам, както и правната уредба на въпроса (не само за общински, но и за парламентарни и европейски избори) и предлага законодателни промени.

ще се произнесе по искане на съдия от първоинстанционен съд, подчертава значимостта на проблема. Същевременно, проблемът за стойността на гласовете „не подкрепям никого” в контекста на равното изборително право не засяга само местните избори. Той следва да бъде разгледан в по-широк план – опция „не подкрепям никого” съществува от 2016 г. на всички видове избори у нас. Ако на мажоритарни (президентски, кметски) избори отбелязването в това квадратче би могло да придобие по-сериозно значение – от броя на тези гласове може да зависи нуждата от произвеждане на втори тур, то на всички пропорционални избори при формиране на изборните квоти гласовете „не подкрепям никого”, които често са значителен брой, се изключват от разпределението (а дори и от формирането на изборната бариера от 4 % на парламентарни избори). Т.е. проблемът дали гласът на гражданите, гласуващи с „не подкрепям никого”, има равна тежест с останалите, съществува и на парламентарните, и на европейските избори, което е видно от текстовете на т. 12 и т. 13 от допълнителните разпоредби на ИК. Съгласно т. 12, при изборите за членове на ЕП от РБ "национална изборителна квота" е частното от делението на общия брой на действителните гласове на национално ниво с изключение на тези по чл. 279, ал. 1, т. 6 (т.е. бюлетините с отметка „не подкрепям никого”) на броя на членовете на Европейския парламент от РБ. Когато частното не е цяло число, националната изборителна квота е най-близкото до частното по-голямо цяло число. Аналогично, съгласно т. 13 районната изборителна квота при избор на членове на Народното събрание на РБ се формира като частното от делението на общия брой на действителните гласове с изключение на тези по чл. 279, ал. 1, т. 6, подадени в многомандатния изборен район, на броя на определените за този район мандати³².

Така, при всички избори, произвеждани по пропорционална изборителна система (избори за народни представители, за общински съветници и за членове на Европейския парламент от РБ) гласовете с отметка „не подкрепям никого” на практика не участват в разпределението и при определянето на изборния праг за получаване на мандати в съответния орган. Това поставя въпроса доколко тези гласове са действително равни на гласовете, подкрепящи кандидати, респ. партии или коалиции.

За онагледяване значимостта на проблема беше направена извадка от сайта на ЦИК³³ относно изборителната активност, броя гласували и подадените гласове с отметка „не подкрепям никого”, респективно тяхното процентно изражение, на всички пропорционални избори, провеждани в общонационален мащаб у нас от 2016 г. насам.

На първо място следва да се отбележи, че опцията да се гласува „не подкрепям никого” в бюлетините беше въведена със Закона за изменение и допълнение на Изборния кодекс, (обн. ДВ, бр. 39 от 26.05.2016 г.), който влезе в сила от 26.05.2016 г. Уредбата на тази нова възможност беше обусловена от въведеното второ изречение в ал. 1 на чл. 3 ИК: „Гласуването е задължително, извършва се лично от изборителя и представлява изпълнение на гражданския му дълг”. Наред с това задължение, с новоприетия чл. 242а беше въведена и санкция при негласуване, която беше наименована „Последици при неупражняване на изборителното право”. Съгласно разпоредбата лицата, които не са упражнили изборителното си право без уважителни причини в два поредни избора от един и същ вид, щяха да се заличават от изборителния списък за следващите избори. Те щяха да могат да упражнят изборителното си право на последващ избор, като подадат лично или чрез пълномощник с нотариално заверено пълномощно писмено заявление до компетентния да състави изборителния списък орган по постоянния си адрес, в определени срокове. Заличаването нямаше да се прилага, ако изборителят докаже наличието на уважителни причини, които са го пренятствали да гласува (отсъствие от страната за периода на произвеждането на съответния вид избори, заболяване, учебна/служебна заетост и други непредвидени обстоятелства, за удостоверяване на което се изискваше да се представят съответните документи). „Последицата” нямаше да се прилага за българските граждани, пребиваващи извън страната,

³² Освен това, на основание чл. 297, ал. 2 ИК право на участие при разпределение на мандатите на национално ниво при парламентарни избори имат партиите и коалициите, получили не по-малко от 4 на сто от действителните гласове в страната и извън страната, с изключение на гласовете по чл. 279, ал. 1, т. 6.

³³ <https://results.cik.bg/>, достъпен на 29.09.2024 г. и на 03.11.2024 г.

лицата с трайни увреждания, увредено зрение или затруднения в придвижването, както и за лицата над 70-годишна възраст, неупражнили избиращето си право. Така, за да не бъдат заличавани от избиращите списъци при две последователни негласувания на определен вид избори, гражданите бяха „заставени“ да гласуват, а като „компенсация“ им се предостави опцията „не подкрепям никого“. Изрично беше посочено, че бюлетина, на която е отбелязана тази опция, е действителна, но не участва при определянето на изборната квота (на национално, районно и общинско ниво). Впоследствие чл. 242а беше обявен за противоконституционен по искане на омбудсмана на РБ с Решение № 3 от 23.02.2017 г. по к.д. № 11/2016 г. на Конституционния съд³⁴, но изречение второ на чл. 3, ал. 1 ИК не беше оспорено пред Съда. И до днес съгласно Изборния кодекс гласуването продължава да е задължително и да представлява „изпълнение на граждански дълг на избирателя“, макар да няма юридическа последица при неупражняването на това основно конституционно право. Законодателят обаче не премахна опцията „не подкрепям никого“ и тя остана като възможност в бюлетините на всички избори.

В настоящия доклад ще се спра само на гласуването „не подкрепям никого“ на пропорционални избори, тъй като глобалното разглеждане на въпроса надхвърля обема на настоящото изложение, а и висящото дело пред КС касае само изборите за общински съвет.

Данни от сайта на ЦИК за гласувалите с "Не подкрепям никого" на парламентарни избори в РБ от 2016 г. насам:

- Избори на 26.03.2017 г.: 87 850 гласа „не подкрепям никого“ от общо гласували 3 682 151 избиратели, т.е. 2,39% при обща избираща активност 54,07%;

- Избори на 04.04.2021 г. - 47 749 гласа „не подкрепям никого“ от общо гласували 3 334 283 граждани, т.е. 1,43 % при обща избираща активност 50,61% (11-ти резултат);

- Избори на 11.07.2021 г. - 35 201 гласа „не подкрепям никого“ от общо 2 775 410 гласували, т.е. 1,27 % при обща избираща активност от 42,19% (десети резултат);

- Избори на 14.11.2021 г. - 35 745 гласа „не подкрепям никого“ от общо гласували 2 669 260 избиратели, т.е. 1,34%, обща избираща активност 40,23% (девети резултат);

- Избори на 02.10.2022 г. - 87 635 гласа „не подкрепям никого“ от общо 2 601 963, общо 3,37% от гласувалите, обща избираща активност 39,41% (девети резултат);

- Избори на 02.04.2023 г. – 109 095 гласа от общо 2 683 606, т.е. 4,07% от гласовете, при обща избираща активност 40,69%; в този случай гласовете „не подкрепям никого“ са шести по брой, надвишават изборната бариера за влизане в Народното събрание, както и резултата на шестата по големина парламентарна група, получила мандати в 49-тото НС, като отговарят на 11 депутати, ако бяха подадени за партийна листа³⁵!

- Избори на 09.06.2024 г. - 63 913 гласа „не подкрепям никого“ от общо 2 268 849 гласували, т.е. 2,82% от гласовете, при обща избираща активност 34,41%. Ако такъв процент имаше някоя политическа сила, тя щеше да бъде с девети резултат;

- На последните предсрочни парламентарни избори, произведени на 27.10.2024 г., са отчетени 82 619 гласа „не подкрепям никого“ от общо 2 570 629 гласували (десети резултат), т.е. 3,21 % от действителните гласове, при обща избираща активност от 38,94 %.

Данни на ЦИК от общите избори за общински съветници през 2019 г. и 2023 г.:

- Избори за общински съветници на 27.10.2019 г. – общо гласували в страната 3 093 213 избиратели, обобщена избираща активност 49,76%. Предвид липсата на сумирани на сайта на ЦИК данни за броя на гласовете „не подкрепям никого“ за цялата държава, представям резултата само за Община Русе – общо гласували на първия тур на местните избори 56 615

³⁴ <https://www.constcourt.bg/bg/act-6066> (достъпен на 29.09.2024 г.)

³⁵ <https://www.dw.com/bg/ne-podkrepiam-nikogo-cerven-karton-za-blgarskite-politici/a-65256801> (достъпен на 29.09.2024 г.)

избиратели, избирателна активност – 40,09 %. Гласове „не подкрепям никого” - 2 257 от положени подписи в избирателните списъци 56 176, т.е. 4,02%. Това означава брой гласове, съответстващ на двама общински съветници.

- Избори за общински съветници на 29.10.2023 г. – общо гласували 2 713 979 избиратели, избирателна активност за страната - 44,94 %. Предвид липсата на обобщени данни за общия брой гласували „не подкрепям никого” в България ще представя резултата само за Община Русе – общо гласували 42 126, избирателна активност – 31,35 % (отново доста по-ниска от средната за страната). Гласували за общински съвет според подписите в избирателните списъци - 39 593, гласове „не подкрепям никого” - 1 648, т.е. 4,16%. Това също съответства като брой на двама общински съветници.

Данни от сайта на ЦИК за резултатите от изборите за членове на Европейския парламент от Република България през 2019 г. и 2024 г. :

- Избори на 26.05.2019 г. - общо гласували 2 095 575 избиратели, избирателна активност 32,64 %. От тях гласове „не подкрепям никого” - 61 029, т.е. 2,91 %. Това е седмият най-висок резултат, като само 5 партии и коалиции получиха места в ЕП.

- Избори на 09.06.2024 г. – общо гласували 2 073 730 избиратели, избирателна активност 33,78%. От тях гласове „не подкрепям никого” - **63 810**, т.е. 3,17 %. Това е осмият най-висок резултат, като общо шест партии и коалиции получиха места в Европейския парламент от РБ.

От посочените данни може да бъде направен извод, че относителният дял на гласовете „не подкрепям никого” не е незначителен, като дори надвишава броя гласове на редица регистрирани партии и коалиции. Това поставя въпроса защо тези гласове не се отчитат при формиране на избирателните квоти на национално, районно и общинско ниво (съобразно вида на избора). Несъмнено изключването на този немалък брой бюлетини от разпределението е в интерес на партиите „близо до чертата”, които получават по-голям шанс да получат мандат, отколкото при допълнително завишаване на квотата. Но дали това не се отразява на тежестта на гласа на гражданите, избрали опцията „не подкрепям никого”?

Подкрепям съдия Златева от Административен съд - Пазарджик, че с оспорената от нея пред КС разпоредба се нарушават принципите на общо и равно избирателно право на отделните граждани, определя се различна тежест на гласовете на избирателите, като практически се придава значимост единствено на гласовете, подадени за партия, коалиция или независим кандидат. Законовите текстове на практика обезсмислят предвидената възможност да се гласува „Не подкрепям никого”, тъй като е нарушен конституционният принцип на равнопоставеност при упражняване правото на глас. Всъщност подобно нарушение е налице не само на местни, а и на национални избори.

Включването на гласовете „не подкрепям никого” в общия брой действителни гласове, въз основа на които се формира общинската избирателна квота, според съдия Златева, макар по естеството си да е форма на отрицателен вот, ще завиши квотата, като така ще легитимира с по-висока относителна тежест всеки отделен мандат - посредством завишения праг, необходим за получаването му. Доколкото оспорената пред КС разпоредба предвижда различна тежест на гласовете, подадени за конкретна партия, коалиция или независим кандидат, спрямо тези с „Не подкрепям никого”, е налице нарушаване на принципа на равно избирателно право. Оказва се, че гласът на избирателя, гласувал с „Не подкрепям никого”, не е равен по тежест на гласа на всеки друг избирател, гласувал за конкретна партия, коалиция или независим кандидат в конкретния изборен процес. Всъщност той се приравнява на неподаден глас и е лишен от всякаква тежест. Аналогични съждения могат да бъдат приложени и към изборите на национално ниво.

В искането до КС е направен извод, че законът не третира по един и същи начин гласуването чрез избор на конкретна партия/коалиция/независим кандидат и чрез избор на опцията „Не подкрепям никого”, като ги превръща в неравностойни, и въвежда различни правила за отчитане на действителни бюлетини. Така оспорената разпоредба нарушава чл.10 КРБ, предвиждайки неравно третиране на отделни видове действителни гласове. С последното е нарушено и равенството на гражданите пред закона по чл. 6, ал. 2 КРБ. Освен това, въведеното с оспорената разпоредба изключение обуславя според съдия Златева недопустима

вътрешна противоречивост на законовата уредба, която от една страна предвижда, че гласът е действителен, но от друга - урежда упражняването на изборителните права по начин, който напълно обезсмисля възможността за гласуване с опцията „Не подкрепям никого“. Така е нарушен и принципът на правова държава, установен в чл. 4 КРБ.

Подкрепяйки по принцип съжденията на сезиращия съд, следва да бъдат обсъдени възможните решения на проблема.

На първо място, доколкото опцията „не подкрепям никого“ в момента служи единствено за отчитане на изборителната активност, и е лишена от практическо значение след обявяването на санкциите при негласуване за противоконституционни, най-лесният законодателен ход би бил отпадането на тази опция. Тя не е съществувала и до 2016 г., без липсата ѝ да влияе съществено на изборния процес. Като възражение срещу тази идея би могло да се посочи, че подобна мярка е възможно да намали допълнително изборителната активност, имайки предвид, че в случая говорим за своеобразна форма на протестен вот. Но видно от данните от сайта на ЦИК, изборителната активност намалява прогресивно в последните години, въпреки съществуването на тази опция. Считаю, че основната причина за това е честото произвеждане на избори и дезинтересирането на гражданите от изборния процес. Освен това, за стимулиране на изборителната активност следва да се търсят други способи – издигане на авторитетни кандидати, засилване ролята на т.нар. гражданска квота в листите, а защо не и създаване на нови политически субекти с адекватна на съвременните условия политическа програма. От друга страна, броят на изборителите в изборителните списъци е според мен нереалистично висок. На парламентарните избори на 27.10.2024 г. по предварителни списъци са имали право да гласуват 6 640 383 изборители, а съгласно данните от последното преброяване от 2021 г. в България живеят 6 519 789 души. В това число има 917 722 лица под 15 навършени години (в статистическата извадка на сайта на Националния статистически институт разбивката е до 14 навършени години, а следващата група е от 15 до 19-годишни)³⁶. Не е разумно да се мисли, че броят на изборителите би могъл да надвишава броят на населението на страната над 18 г. (с изключение на поставените под запрещение и изтърпяващите наказание лишаване от свобода) с над 1 млн. души. Вероятно част от това огромно разминаване се дължи на липса на пълноценно актуализиране на базата данни в ГРАО³⁷. В тази връзка съществува и възможността (която обаче поради ограничения предмет и обхват на това изложение ще бъде анализирана в отделна публикация) за формиране на изборителните списъци на база на подадени заявления от гражданите, а не служебно³⁸. В настоящия доклад тази опция, която е предмет на политически, юридически и административни дебати, е само маркирана.

Друг вариант за решаване на възникналия проблем е да се отчита броят подадени гласове „не подкрепям никого“ и при определянето на изборните квоти и прагове. Недостатъкът на това разрешение би бил, че „цената на мандата“ би била завишена, което би било в интерес на по-големите партии. Политическите субекти с по-малък брой симпатизанти ще следва да се ориентират към способи за увеличаване броя на гласовете си чрез коалиции или чрез привличане на авторитетни личности за кандидати. Към законови мерки, завишаващи изискванията за получаване на мандати, обаче би следвало да се пристъпи много внимателно, и то след задълбочено обсъждане доколко това би било в ущърб на представителната демокрация. От една страна, големият брой парламентарни групи в НС, респективно групи в общинския съвет, макар да е в интерес на по-широкото представителство на различните интереси в обществото, няма благотворен ефект върху политическата стабилност. От друга страна обаче, отчитайки бюлетините с отбелязана опция „не подкрепям никого“ не само за пресмятане на изборителната активност, но и за формиране на квотите, ще се изравни тежестта на „протестните“ гласове с тази на вота за партии, коалиции и независими кандидати. Последното би било в съответствие с конституционните принципи по чл. 10 КРБ - за общо, равно и пряко изборително право, както и с чл. 6, ал. 2 КРБ относно равенството пред закона.

³⁶ https://infostat.nsi.bg/infostat/pages/reports/query.jsf?x_2=1962 (достъпен на 29.09.2024 г. в 17:38ч.)

³⁷ <https://www.24chasa.bg/mneniya/article/19001664> (достъпен на 29.09.2024 г., 17:52 ч.)

³⁸ <https://www.24chasa.bg/mneniya/article/18992709> (достъпен на 29.09.2024 г., 17:58 ч.)

Най-радикалното предложение, което вероятно би срещнало подкрепата на гласуващите с „не подкрепям никого“, но би било оспоримо от конституционна гледна точка³⁹, е тези гласове не само да се отразяват на изборителните квоти на национално и местно ниво, но и на броя на заетите мандати. Така в съответните органи биха останали вакантни (празни) места, чийто брой би бил съответен на процентното съотношение на протестния вот спрямо общия брой действителни гласове. Ако на изборите на 02.04.2023 г. например, когато над 4% от изборителите в национален мащаб гласуваха с „не подкрепям никого“, възприемането на подобно разрешение би означавало в НС да останат 11 свободни места, а да бъдат избрани 229 народни представители. Съобразно резултата от местните избори в Русе през 2023 г. това би довело до 49 избрани общински съветници и 2 незаети места в общинския съвет. Възприемането на подобно радикално предложение вероятно би могло да прояви дисциплиниращ ефект върху политическите субекти. То обаче би било в противоречие с разпоредбата на чл. 63 КРБ по отношение на парламентарните избори и с чл. 19 ЗМСМА – на местните.

В заключение, през последните години у нас броят на гласовете „не подкрепям никого“ е доста висок и показва разочарованието на изборителите от нестабилността в държавата и от действията на политическите субекти. Законодателят следва да отчете фрустрацията и дезинтересирането на гражданите от протичащите обществено-политически процеси и да създаде механизми, с които действително да гарантира равното изборително право в съответствие с реалната политическа воля на суверена, като същевременно осигури стабилно и отговорно държавно управление.

REFERENCES

1. <https://www.constcourt.bg>
2. <https://www.dw.com/bg/ne-podkrepa-nikogo-cerven-karton-za-blgarskite-politici/a-65256801>
3. <https://lex.bg/laws/ldoc/2136112596>
4. https://infostat.nsi.bg/infostat/pages/reports/query.jsf?x_2=1962
5. <https://results.cik.bg/>
6. <https://www.24chasa.bg>
7. <https://www.parliament.bg>

Докладът отразява резултати от работата по проект No 2024-ЮФ-01, финансиран от фонд „Научни изследвания“ на Русенския университет.“

³⁹ При обсъжданията в НС този въпрос е също коментиран, но с уточнението, че би изисквал промяна в КРБ – вж. <https://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/55/ID/5524>