

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

Петър Славов¹

Резюме: Настоящата статия анализира реда за отчитане на преференциалния вот, подаден за дадена кандидатска листа – било то за народни представители или за общински съветници, и в частност евентуалната противоконституционност на „привилегията“ по чл. 278, ал. 5 и чл. 437, ал. 5 ИК в полза на т.нар. „водачи на листи“. Или с други думи казано, бронето „по право“ за тези водачи на бюлетините за партийната формация без посочен преференциален вот, като последните се добавят (сумират) с получения изричен

личен преференциален вот от тези водачи. По този начин е очевидно привилегираното положение на водачите, което се създава с тези разпоредби в ИК, като считаме, че последните противоречат на чл. 6, ал. 2 (забрана за привилегии или дискриминация на гражданите) от Конституцията, чл. 10 (общо, равно и пряко избирателно право), както и чл. 4, ал. 1 – принципа на правовата държава.

Ключови думи: Изборен кодекс, преференция, преференциално гласуване, водач на листа

I. Цели на изследването и нарушени конституционни принципи

Настоящата статия анализира реда за отчитане на преференциалния вот, подаден за дадена кандидатска листа – било то за народни представители или за общински съветници, и в частност „привилегията“ по чл. 278, ал. 5 и чл. 437, ал. 5 от Изборния кодекс (ИК)² в полза на т.нар. „водачи на листи“. С други думи казано, „по право“ *ex-lege* за тези водачи се броят бюлетините за кандидатската листа, в които няма посочен преференциален вот, които се

¹ Адвокат Петър Славов е юрист и икономист по образование, докторант по конституционно право в Нов български университет, член на Висшия адвокатски съвет със съвещателен глас, народен представител в 43-то Народно събрание, ел. поща: peter_slavov@vladikinslavov.com

² Изборен кодекс (ИК), обн., ДВ, бр. 19 от 05.03.2014 г., посл. изм. бр. 15 от 22.02.2022 г.

добавят (сумират) с получения изричен личен преференциален вот от тези водачи. Допълнително, налице е практика от минали избори на някои секционни избирателни комисии бюлетини с повече от една преференция в тях³ също да се броят като подадени за водача на листата – нещо, което също противоречи на принципа на честните избори чрез равно и пряко избирателно право.

Разпоредбите на чл. 278, ал. 5 и чл. 437, ал. 5 ИК имат практически идентичен текст, съответно в частта за избор на народни представители и общински съветници в ИК:

Чл. 278, ал. 5: *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.*

Чл. 437, ал. 5: *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.*

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

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 избирателно право“, се въвежда неравенство по отношение на пасивното избирателно право на гражданите – кандидати за народни представители или общински съветници.

Освен това е налице и вътрешно противоречие между уредбата на ИК на гореспомнатия 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 ЗНА4 и ПОДНС5, не са основания за противоконституционност, предвид че, както сочи и проф. Ем. Друмеваб, Народното събрание е парламентът на Република България, където се приемат законите.

³ Които съгласно чл. 278, ал. 2, т. 5 ИК са действителни и следва да се считат за подадени само за избраната кандидатска листа като бюлетини, в които не е посочена преференция.

⁴ Закон за нормативните актове (ЗНА), обн., ДВ, бр. 27 от 03.04.1973 г., посл. изм. и доп. бр. 34 от 03.05.2016 г.

⁵ Правилник за организацията и дейността на Народното събрание, обн., ДВ, бр. 109 от 21.12.2021 г.

⁶ „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.“ Вж. Друмева, Ем. (2008). *Конституционно право*. Трето допълнено и преработено издание. София: Сиела, 437.

Оставаме на мнението обаче, че конституционособразността 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!

II. По отношение на противоречието с чл. 4, ал. 1 от Конституцията – принципът на „правовата държава“

На първо място, ще разгледаме принципа на „правовата държава“, уреден в чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Безспорно стабилитетът на нормативната уредба, ясният и точен смисъл на законодателството и неговото единство и непротиворечивост са основни елементи на една правова държава. В настоящия случай обаче имаме явно противоречие в реда за отчитане на личния преференциален вот на водача на партийна листа спрямо този на останалите кандидати.

Както стана ясно по-горе, освен прибавянето към личния му преференциален вот и на „вот по право“, равняващ се на броя бюлетини без преференция, подадени за съответната партийна листа, то водачът би могъл да получи и допълнително вот от бюлетините, при които подадената преференция е счестена за невалидна (вж. 3.4. по-долу във вр. с разпоредбите на чл. 278, ал. 2, т. 5 и чл. 437, ал. 2, т. 5 ИК).

Тези възможности за тълкуване водят нерядко и до противоречива практика на секционните комисии, които нерядко отчитат като „преференциален вот“ за водача и бюлетините по чл. 278, ал. 2, т. 5 и чл. 437, ал. 2, т. 5. При малки разлики между водача и друг кандидат от листата със силен преференциален вот именно тези бюлетини и зачетените в тях реално липсващи преференции могат да се окажат решаващи за това да се определи кой е избраният кандидат от листата (например в хипотезата, когато избран е само един от дадена кандидатска листа).

Очевидно е, че горното противоречи с основния конституционен принцип на „правовата държава“ и стабилитета, точността и доверието в изборния процес.

III. По отношение на противоречието с чл. 10 от Конституцията

3.1. Чл. 10 от Конституцията постановява изборите в Република България да се провеждат въз основа на общо, равно и пряко избирателно право с тайно гласуване. Това се отнася както за активното, така и за пасивното избирателно право, т.е. за правото да бъде избран даден кандидат.

В свое Решение № 4 от 04.05.2011 г. по к.д.4/2011 г. Конституционният съд посочва, че е „недопустимо законово ограничаване както на активното, така и на пасивното избирателно право спрямо неговата конституционна уредба. И последното да не се съдържа в глава втора „Основни права и задължения на гражданите“, какъвто е случаят с активното избирателно право (чл. 42, ал. 1 от Конституцията), това не променя качеството му на основно политическо право на българските граждани. Недопустимо е единствено поради систематиката на правната му уредба извън глава втора да се обосновава възможността за неговото законодателно ограничаване“.

От друга страна, с нормата на чл. 278, ал. 5 и на чл. 437, ал. 5 от ИК за определени кандидати в изборния процес се прави именно това – ограничава се тяхното пасивно избирателно право, като се предвижда „служебно“ предимство за водача на дадена листа на кандидати за народни представители или за общински съветници да бъдат зачетени като валидно подадени лични предпочитания (преференции) от празните в частта за преференции бюлетини, при които е посочена само политическа партия/коалиция. Горното кореспон-

дира и с изводите на Конституционния съд по отношение на избиращелното право, което „право е „равно“. Всеки избирашел има право на един глас, равен по тежест на гласа на всеки друг избирашел в конкретния изборен процес (съгласно максимата „Един човек – един глас – една тежест!“). Конституционният съд поддържа в своята практика, че „равенството в избирашелното право е един от съществените елементи на конституционния принцип, че цялата държавна власт, която произтича от народа, се осъществява от него чрез органите, предвидени в Конституцията (чл. 1, ал. 1). Равенството в избирашелното право изисква всеки избирашел да има равни права при упражняване правото си на избор“ (Решение № 1 от 2009 г. по к.д. № 5/2009 г.).

Независимо че в тези бюлетини избирашелят не е посочил предпочитание към конкретен кандидат, на основание на разглежданите норми в ИК водачът на листата прибавя към действително подадените за него лични предпочитания и броя на бюлетините без посочена в тях предпочитания, още по-малко пък за кандидата – водач на листата.

3.2. Изборният кодекс допуска пренаареждане на листите за народни представители или за общински съветници на основание на броя на получените лични предпочитания (предпочитания), когато даден кандидат е събрал над 7 на сто от валидно подадените за съответната листа гласове (чл. 298, ал. 2 и чл. 454, ал. 2 ИК). С други думи, на база на получените предпочитания даден кандидат от неизбираемата част на листата би могъл да измести друг, намиращ се в нейната челна и избираема част, и така да бъде избран вместо последния за народен представител или общински съветник. Този принцип на конкурентно начало, съчетано с равно пасивно избирашелно право, обаче е нарушен посредством разпоредбите, които са предмет на изследването, по отношение на водачите на листите. За тях „по право“ се броят като предпочитания, така и празните откъм предпочитания бюлетини. Така водач на листа, независимо че може да не е получил нито една лична предпочитания, само на базата на определен брой празни бюлетини в частта им за предпочитанията ще запази мястото си, независимо че следващият го кандидат има значително повече лични предпочитания. **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.**

3.3. С анализираните разпоредби от ИК законодателят недопустимо и в нарушение на чл. 10 от Конституцията е въвел фикцията, че макар даден избирашел да не е посочил свое предпочитание за кандидат, той предпочита (дава предпочитания за) водача на съответната партийна листа. Подобна фикция не намира опора нито в Конституцията, нито в уредбата на останалите видове избори за изборни длъжности, уредени в ИК, например за членове на Европейския парламент, където подобна уредба няма. Нещо повече – очевидно е, че непосочването на конкретна предпочитания би могло да се дължи на редица други фактори – неодобряване именно на водача на листата и/или останалите кандидати (но подкрепа за партийната формация), непознаване на предпочитанияния режим на гласуване, съгласие с цялостната подредба на листата, а не само водачеството в нея и т.н.

3.4. Не на последно място, фикциите на чл. 278, ал. 5 и чл. 437, ал. 5 ИК биха могли да влязат в пряко противоречие с действителната воля на избирашеля, чиято подадена предпочитания, по една или друга причина, бъде сметена за невалидна (например засягане на друго поле от предпочитанията и др.). В този случай, следвайки нормата на чл. 278, ал. 2, т. 5 ИК, съответната бюлетина ще остане валидна, но ще се третира като такава с неподадена (незачетена) предпочитания. С други думи, каквато практика се наблюдава при редица секционни комисии на изминали избори, отново е възможно да бъде отчетена като предпочитанияна за съответния водач на листата независимо от очевидно различната воля на избирашеля.

IV. По отношение на противоречието с чл. 6, ал. 2 от Конституцията

4.1. Привилегированото положение, което се предоставя на водачите на партийните листи в изборите за народни представители и общински съветници, отсъства в уредбата на реда за избиране на членове на Европейски парламент от РБ. С други думи, с нормата на чл. 278, ал. 5 и чл. 437, ал. 5 ИК недопустимо се създават привилегии за определена категория лица – обикновено на партиен принцип и като част от политическата принадлежност на лицата, регистрирани като водачи на партийни листи в изборите за народни представители или общински съветници, и същевременно се дискриминират останалите участници в листите.

4.2. 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 избиратели, но „защитата на водача на листата“ ги пази от евентуално разместване дори когато някой следващ кандидат има повече преки лични предпочитания от тях. Последното действа силно демотивиращо на избирателната 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 на системното negliжиране на желанието на избирателите, видно от избирателната активност на изборите за 45-ото, 46-ото и 47-ото Народно събрание, тя все повече намалява, избраните 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!

V. В заключение

На основата на изложената аргументация органите по чл. 150 от Конституцията лесно биха могли да сезират Конституционния съд с така описания казус и на посочените основания за противоконституционност, защото политическите права на гражданите са сред основните конституционни права и подобни тежки нарушения и ограничения спрямо тях действат изключително деструктивно по отношение на представителната демокрация и демократичната държава.

Най-много обаче би подходило като че ли на омбудсмана и на Висшия адвокатски съвет да упражнят правомощията си съответно по чл. 150, ал. 3 и ал. 4 от основния ни закон и да защитят пасивното избирателно право като основно гражданско право. Към момента на изготвяне на настоящата статия Висшият адвокатски съвет е бил сезиран на 04.09.2022 г. от автора като негов член със съвещателен глас и се очаква решението на висшия орган на българската адвокатура.

Библиография

Друмева, Ем. (2008). *Конституционно право*. Трето допълнено и преработено издание. София: Сиела.

Конституция на Република България, обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 100 от 18.12.2015 г.

Изборен кодекс, обн., ДВ, бр. 19 от 05.03.2014 г., в сила от 05.03.2014 г., посл. изм. бр. 15 от 22.02.2022 г., в сила от 22.02.2022 г.;

Правилник за организацията и дейността на 41-во, 42-ро и 43-то Народно събрание
Решение № 8 от 1993 г. по к.д. № 5/1993 г.
Решение № 1 от 2009 г. по к.д. № 5/2009 г.
Решение № 4 от 04.05.2011 г. по к.д.4/2011 г.
Определение № 1/2011 г. на КС по к. д. № 2/2021 г.

DO THE REGULATIONS OF THE ELECTORAL CODE CONTRADICT WITH THE BULGARIAN CONSTITUTION AS THEY PROVIDE FOR CALCULATING “EX-LEGE” THE VOTE OF THE PARTY BALLOTS WITHOUT ANY PREFERENCE IN FAVOR OF THE LIST LEADER

Peter Slavov⁷

Abstract: This article provides an analysis of the possible contradiction with the Constitution of the regulations in the Bulgarian Election Code creating a “privilege” for the list leaders in municipal elections as well as for MPs, who are entitled to, according to art. 278 (5) and art. 437 (5), along with their own preferential vote, also to receive the party ballots without any preference in them. Thus, it is obvious that there is a privileged

position of these list leaders (while the other candidates are being discriminated against), which puts the aforementioned regulations of the Election Code in contradiction with art. 6 (2) of the Bulgarian Constitution – prohibition of privileges or discrimination, art. 10 – common, equal, direct voting right and art. 4 (1) – rule of law.

Keywords: Electoral Code, preference, preferential voting, list leader

⁷ Peter Slavov, LL.M, MSc. is a PhD student in Constitutional Law at New Bulgarian University, a counselling member of the Supreme Bar Council, MP in the 43rd National Assembly, e-mail: peter_slavov@vladikinslavov.com