



**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
BULGARIA**

**АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“**  
София 1000, бул. „Ал. Стамболийски“ № 22, вх. А, ет. 2  
тел.: 02 986 77 13, 02 986 79 20  
e-mail: mbox@transparency.bg  
www.transparency.bg

Асоциация „Прозрачност без граници“ е организация със специален консултативен статут към Икономическия и социален съвет на ООН от 2023 г.

Изх. №240/28.10.2024г.

**КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД**

Вх. № 539 К.1  
Дата 28.10.2024г.

ДО  
СЪДИЯ ПАВЛИНА ПАНОВА  
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА  
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД НА  
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Относно: Изпращане на становище по конституционно дело №24/2024

**УВАЖАЕМА СЪДИЯ ПАНОВА,**

С настоящото писмо Асоциация „Прозрачност без граници“ има удоволствието да Ви представи своето становище по конституционно дело №24/2024, образувано по искане на VIII състав на Административния съд – Пазарджик за установяване на противоконституционността на разпоредбата на §1, т. 14, в частта „с изключение на тези по чл. 438, ал. 1, т. 7“ от Допълнителните разпоредби на Изборния кодекс (обн. ДВ, бр. 19 от 05.03.2014 г.; посл. изм. ДВ, бр. 104 от 15.12.2023 г.).

Становището, което представяме е изготвено в съответствие с мисията на Асоциация „Прозрачност без граници“ за насърчаване на прозрачността, почтеността и отчетността в изборния процес и общественото доверие в институциите.

Благодарим Ви за възможността да изразим нашата позиция и оставаме на разположение за всякакви въпроси или допълнителни материали, които могат да бъдат от полза по делото!

**С УВАЖЕНИЕ:**

**КАЛИН СЛАВОВ**  
ИЗПЪЛНИТЕЛЕН ДИРЕКТОР  
АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ  
ГРАНИЦИ“

**ДО**  
**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА**  
**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**  
гр. София  
бул. „Княз Ал. Дондуков“ № 1

**ОТ**  
**АСОЦИАЦИЯ**  
**ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ**

**СТ А Н О В И Щ Е**

**ПО**

**КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 24/2024 г.**

**Относно:** *Установяване на противоконституционност на разпоредбата на § 1, т. 14 от Допълнителните разпоредби на Изборния кодекс в частта „с изключение на тези по чл. 438, ал. 1, т. 7“*

**УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД,**  
**УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Искането трудно може да се постави самостоятелно. То се намира в контекста на кръг от въпроси, които се отнасят както до същността на характеристики на активното избирателно право като равно общо, равно и пряко, така и до начина на формиране на органите формиращи по този начин – определянето на квоти, прагове, а и при определена интерпретация от страна на законодателя – формирането на състав, който да позволи функционирането на тези органи.

Въвеждането на задължително гласуване породя дискуссия доколко е удачно и съответстващо на конституцията въвеждането на задължение на гражданите да упражняват своето активно изборително право, какви биха били последиците, как изборната администрация да се справи с отчитането на изборните резултати. В хода на обсъждането се откриха ясни позиции „за“ и „против“ въвеждането на задължителното гласуване, като наред с това бяха изброени редица въпроси, които неговото въвеждане повдига – възможно ли е правото на глас да бъде превърнато в задължение, да бъдат ли въведени санкции за неизпълнението на това задължение, ще възникнат ли непредвидени технически въпроси, които да създадат препятствия в работата на изборителните комисии. Въпросът за задължителното гласуване стана предмет на питане до Конституционния съд, по което бе образувано дело к.с. № 11/2016 г. бе взето Решение 23.02.2017 г. на КС по к. д. № 11/2016 г. и то бе обявено за противоконституционно. При дебатите в Народното събрание основните въпроси бяха съсредоточени преди всичко върху правните аспекти на законодателното решение, докато техническите въпроси останаха на заден план и не бяха разгледани в детайли и множество от т. нар. технически текстове останаха действащо право при все, че изгубиха причината за своето съществуване.

## **1. ПРИЧИНИ И МОТИВИ ЗА ВЪВЕЖДАНЕТО НА ИЗБОРА „НЕ ПОДКРЕПЯМ НИКОГО“ В ИЗБОРНИЯ КОДЕКС**

При тълкуването на предназначението на „Не подкрепям никого“ в бюлетината следва да се вземе предвид и смисъла, който е вложен от законодателя в това законодателно решение – видно от стенограмите на НС „Не подкрепям никого“ бе въведено поради предвиденото задължително гласуване.

Основните мотиви за предложението за задължително гласуване бяха свързани със стремежа да бъде ограничено негативното влияние върху изборния процес на практиките, свързани с купуване и продаване на гласове и незаконно

въздействие върху волята на българските избиратели. В хода на дискусиата възникнаха редица други въпроси – както от правен характер, така и свързани с технологията на гласуване и на отчитане на изборните резултати и със социологическите и статистическите методи на определяне на изборните резултати. При разглеждането на въпроса за задължителното гласуване и произтичащите от това последици е разгледан и въпроса за значението и функцията на „Не подкрепям никого“.

Анализът на стенограмите от заседанията на комисиите и от пленарните заседания на Народното събрание ясно показват, че „Не подкрепям никого“ има само и единствено функционално значение и нейното въвеждане е пряко свързано с въвеждането на задължително гласуване в изборния закон. В хода на дискусиата са открити два основни аргумента за въвеждането на тази възможност, като и двата имат връзка с това функционално значение:

1) след като има въведено задължение за гражданите, те следва да имат възможност да направят свободен избор, включително и като не посочат конкретен субект в бюлетината, като за това би било добре да бъде въведена ясно отчетлива възможност ;

2) избирателите трябва да бъдат уверени, че празните бюлетини няма да бъдат попълнени от членове на секционните избирателни комисии при преброяването на бюлетините (практика, която бе потвърдена и от видеонаблюдението на последните местни избори от 29.10.2023 г.).

По своята същност активното избирателно право представлява правото на гражданина да направи избор на конкретен политически субект (партия, коалиция или независим кандидат), който да го представлява в някоя от представителните институции – Народно събрание, Европейски парламент, президент и вицепрезидент, Общински съвет, кмет.

Въпросът за активното и пасивното избирателно право може да бъде разгледан както от гледната точка на правните науки, така и от гледна точка на социалните науки.

Носител на пасивно избирателно право може да бъде само конкретно лице, участващо в изборния процес съобразно изборното законодателство (партия, коалиция или независим кандидат), но не и абстрактна фигура с наименование „Не подкрепям никого“.

## **2. ЗНАЧЕНИЕ НА „НЕ ПОДКРЕПЯМ НИКОГО“ В И ПОСЛЕДИЦИ ОТ НЕЙНОТО ИЗПОЛЗВАНЕ ПРИ ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ИЗБИРАТЕЛНИТЕ БАРИЕРИ И ПРИ РАЗПРЕДЕЛЯНЕТО НА МАНДАТИТЕ**

От гледна точка на социалните и политическите науки и на методите, които те използват в изборния процес, следва да се отбележи, че по своята същност възможността за посочване в бюлетината „Не подкрепям никого“ не представлява избор на конкретен политически субект, участващ в изборите. Тя няма (и не може) да има значение при определянето на резултатите от вота, тъй като не изразява позитивен политически избор за политически субект, който да представлява избирателя – тоест тя не позволява излъчването на конкретен политически представител, на когото избирателят възлага мандат да го представлява, а е фиктивна, имагинерна фигура. Бюлетината с избор „Не подкрепям никого“ означава, че избирателят не е посочил субект, който да го представлява в конкретна представителна институция.

По своята същност бюлетината с избрана „Не подкрепям никого“ не представлява политически избор, а има само функционално значение за изпълнение на вмененото задължение за гласуване. На практика бюлетина с отразена „Не подкрепям никого“ е идентична с пуснатата в урната непопълнена бюлетина (или така

наречена „бяла“ или „празна“ бюлетина). Такава бюлетина удостоверява само, че избирателят е изпълнил своето законово задължение да гласува.

Допускането, че бюлетина с вот „Не подкрепям никого“ би следвало да се взема предвид при определянето на изборните резултати, като противоречи не само на правната теория и на житейската логика, но и създава предпоставки за противоречия при прилагането на статистическите и социологически методи за определяне на изборните резултати и за разпределяне на мандатите в представителните институции.

При определянето на изборните резултати и при разпределянето на мандатите в представителните органи се вземат предвид съществени данни като: единна норма на представителство, брой мандати в съответната представителна институция; 4-процентна бариера за влизане в парламента и за участие в разпределянето на мандатите между партиите и коалициите; районна избирателна квота; общинска избирателна квота; избирателна активност и др. При тяхното използване следва да се прилагат непротиворечиви подходи, които не поставят под съмнение основателността на една или друга изчислителна процедура, от която настъпват важни политически и правни последици.

Включването на „Не подкрепям никого“ следва да се разглежда през призмата на цялостното му отражение върху всички процедури и всички съществени резултати от проведени избори. В тази връзка е необходимо да се постави акцент върху последиците от включването ѝ върху две важни величини от изборните резултати: бариерата за влизане в представителната институция (Народно събрание, Европейски парламент или Общински съвет) и разпределението на мандатите.

Включването на гласовете „Не подкрепям никого“ при определянето на избирателната бариера (общинска избирателна квота, 4-процентна бариера,

районна избирателна квота или национална избирателна квота) би предполагало и включването на тези гласове при разпределението на мандатите. При условие, че получените гласове са повече от избирателната бариера, те би следвало да участват при разпределението на мандатите. В противен случай не би било допустимо едни и същи изборни резултати веднъж да бъдат вземани при една изчислителна процедура (каквато е определянето на избирателните бариери – общинска избирателна квота, 4-процентна бариера, районна избирателна квота или национална избирателна квота), а друг път – да не бъдат вземани предвид (в случая при разпределението на мандатите в съответната представителна институция (Общински съвет, Народно събрание или Европейски парламент).

За онагледяване на последиците от приемането на „Не подкрепям никого“ при определяне на изборните резултати, в това число при определяне на бариерите и при разпределение на мандатите може да бъдат посочени следните примери.

### **3.1. При определяне на прага за влизане в парламента и влиянието му при определяне на мандата на независим кандидат за народен представител**

Методиката за определяне на изборните резултати и за разпределението на мандатите е вписана като приложение 1 в Изборния кодекс. Съгласно тази методика при разпределението на мандатите за Народно събрание на първо място се определя дали независим кандидат е получил брой гласове, надвишаващ броя на гласовете, формиращи районната избирателна квота.

Районната избирателна квота е равна на броя на действителните гласове с посочен избор на участник в изборите (партия, коалиция или независим кандидат), разделени на броя на мандатите за съответния многомандатен избирателен район (МИР). В случай че този конкретен независим кандидат е получил необходимия брой гласове, той се счита за избран, като останалите мандати се разпределят между

останалите участници (партии и коалиции) чрез две стъпки – тоест две последователни процедури за разпределяне на мандатите.

Важно обстоятелство тук е, че бюлетините за независимия кандидат представляват директен вот за конкретен политически субект, който е получил ясна и недвусмислена избирателна подкрепа от своите избиратели, така както са направили своя избор и останалите избиратели, посочили други конкретни политически субекти, които да ги представляват (вж. пример 1 в долната таблица). В този случай ако даден кандидат за независим народен представител е получил например 9900 гласа, той би получил мандата в съответния район.

Пример 2 от таблицата показва резултата при вариант, че гласовете „Не подкрепям никого“ са включени при определянето на районната избирателна квота. В този случай районната избирателна квота би се повишила на 10 000 гласа и кандидатът не би получил мандат. Примерът ясно показва, че включването на гласовете „Не подкрепям никого“ при определянето на районната избирателна квота би завишило изкуствено бариерата за влизане в парламента на независимия кандидат. Разликата от няколкостотин гласа без конкретен избор на участник би била решаваща за този кандидат. Като последица това би обезценило и обезсмислило както активното избирателно право на 9900 избиратели, така и пасивното избирателно право на този кандидат и би поставило на равна основа неговото пасивно избирателно право с имажинерен кандидат, условно наречен „Не подкрепям никого“.

**Не е допустимо при определянето на избирателната квота, която е условие за избора на този конкретен кандидат, да бъдат включвани гласове „Не подкрепям никого“, защото това би означавало гласовете с конкретен избор на политически представител да бъдат приети за еднакви по своята същност и конкретен избор както гласовете, които не посочват волеизявление за избор на конкретен политически представител.**



Таблица 1. Определяне на районна избирателна квота при вариант изключване на гласовете „НПН“ в изчислителната процедура и при вариант изключване на гласовете „Не подкрепям никого“ (НПН)

Пример 1. При <u>изключени гласове</u> „НПН“ при определяне на избирателната квота в МИР с 10 мандата	Пример 2. При <u>включени гласове</u> „НПН“ при определяне на избирателната квота в МИР с 10 мандата, с 4100 гласа „НПН“
Получени общо 100 000 действителни гласа, от които 4100 гласа „НПН“	Получени общо 100 000 действителни гласа, от които 4100 гласа „НПН“
Районна избирателна квота: $95900 : 10 = 9590$ гласа	Районна избирателна квота: $100\ 000\ г : 10 = 10\ 000$ гласа
Независим кандидат с получени 9900 действителни гласа, подадени конкретно за неговата кандидатура, би получил мандат	Независим кандидат с получени 9900 действителни гласа, подадени конкретно за неговата кандидатура, не би получил мандат, тъй като в изчислението са взети предвид и бюлетини „НПН“, в които няма посочен конкретен политически избор

Останалите 9 мандата в този МИР следва да се разпределят между останалите участници в изборите – партии и коалиции. Същият подход за изчисление би следвало да се приложи и при разпределянето на мандатите за тях. Включването на гласовете „Не подкрепям никого“ също би завишило изкуствено бариерата за влизане на техни представители в парламента и отново би поставило въпроса защо бюлетините без конкретен политически избор се смесват с тази с конкретен избор

на политически субект и участват при разпределението на мандатите за партии и коалиции, които са получили ясна и недвусмислена политическа подкрепа от избирателите.

По аналогичен начин следва да се разглежда и въпросът с избора на независими общински съветници. Включването на гласовете „Не подкрепям никого“ не само би създадо нелогичната ситуация, при която гласовете за конкретно избран политически субект се смесват в общ масив с гласове, които по своята същност не представляват избор на конкретен политически субект, но и биха създали негативни последици за кандидата – повишаване на избирателната бариера за влизане в общинския съвет.

### **3.2. Значение на възможността „Не подкрепям никого“ при определянето на избирателни бариери и при разпределянето на всички мандати за представителните органи**

Както бе отбелязано, включването на „Не подкрепям никого“ следва да се разглежда през призмата на цялостното му отражение върху всички процедури и определянето на всички съществени резултати от проведени избори.

Включването на гласовете „Не подкрепям никого“ би имало за последица не само изкуственото повишаване на избирателната бариера за политическите субекти, за които са дали своя вот избирателите, но преди всичко би имало негативни последици за определянето на крайния резултат от изборите – разпределението на мандатите в съответната представителна институция и нейното конституиране. На следващ етап то би повдигнало множество нови въпроси относно нейния състав, легитимност, възможността да взема решения с ясно дефинирани мнозинства и легитимността на вземаните решения.

В случай че гласовете „Не подкрепям никого“ се приемат за действителни и равностойни гласове на гласовете с посочен избор на конкретен участник в изборите (партия, коалиция или независим кандидат) това би означавало гласовете в

бюлетините „Не подкрепям никого“ да бъдат взети предвид при разпределянето на мандатите в тази институция.

В хипотезата, при която гласовете „Не подкрепям никого“ надвишават 4-процентната бариера за влизане в парламента (която по своята същност представлява бариера, аналогична на общинската изборителна квота - предмет на конституционното дело), те би следвало да бъдат взети предвид при разпределянето на мандатите в дадената институция - тоест би следвало да бъдат разпределени мандати за участник „Не подкрепям никого“. **Логическата последица от приемането на гласа „Не подкрепям никого“ за действителен глас при разпределяне на мандатите е съставът на парламента да бъде намален с броя на мандатите, които се полагат на „избора“ „Не подкрепям никого“.**

Подобно решение би противоречало на логиката за политическо представителство, тъй като такъв участник в изборите не съществува и не представлява конкретен субект който може да формира воля и съответно да функционира в парадигмата на осъществяването на представителната демокрация, а и да бъде носител на пасивно изборително право.

Решението за приемане на гласовете „Не подкрепям никого“ като действителни при разпределението на мандатите би довело до формиране на парламент със състав, по-малък от определения в Конституцията. Конституцията на Република България определя точно фиксиран брой на народните представители в НС – според чл. 63 те са 240.

В случай, че „Не подкрепям никого“ се приеме за действителен глас, равностоеен на останалите гласове за конкретно избрани политически субекти, това би означавало този вот да участва при разпределянето на мандатите и хипотетично да доведе до незаети мандати, до „празни места“ в парламента. Приемането на „Не подкрепям никого“ за действителен глас би довело до конституиране на

представителния орган без пълен състав, би поставило под съмнение неговата легитимност и легитимността на вземаните решения.

**Това означава незаетите места да влияят върху кворума и възможността на Народното събрание да функционира.**

Примерът с резултати от изборите за Народно събрание, проведени на 2.4.2023 г. показва, че в този случай поне 10 мандата би следвало да бъдат разпределени на „Не подкрепям никого“ и фактическият състав на парламента би бил 230 народни представители.

Таблица 2. Данни от изборите за народни представители, проведени на 2.4.2023 г.

Сума от всички действителни гласове:	2 529 129 (*без „НПН“)
Четири на сто от действителните гласове в страната и извън страната:	101 165.16
Брой мандати, оставащи за разпределяне между партиите:	240
Сума на гласовете „Не подкрепям никого“:	109 095 (*равняващи се на 4,3%)

По аналогичен начин стои и въпросът за разпределянето на мандатите на представителите на Република България в Европейския парламент. Възниква въпросът дали ако гласовете „Не подкрепям никого“ бъдат взети предвид при разпределянето на мандатите за Европейски парламент и ако те надвишат националната квота от 5,88%, то страната ни ще изпрати в Европейския парламент абстрактната политическа и правна фигура „Не подкрепям никого“, съответно страната ни ще бъде представена от 16 депутати и съставът на Европейския парламент ще бъде фактически намален с 1 депутат?

По аналогичен начин стои и въпросът за последиците от прилагането на този подход при определянето на общинските изборителни квоти в общинските

парламенти. В случай че бюлетините с избор „Не подкрепям никого“ надвишат общинската изборителна квота, това би означавало, че няма да бъде попълнен съставът на съответния общински съвет.

Изискване на принципа за правовата държава е стабилността и непотиворечивостта на установените норми. Възприемането на еднакъв подход при определянето на изборителните бариери и при разпределението на мандатите в представителните институции би създадо негативни последици, изразяващи се преди всичко върху възможността да бъдат конституирани представителни органи в пълен състав. Това би влязло в пряко противоречие с Конституцията и с Изборния кодекс, в чиито текстове е ясно определен броя на мандатите в Народното събрание и в общинските съвети (чиито състав варира, но е в ясно дефинирана функция от броя на жителите в съответната община).

Възприемането на различен подход при отчитането на гласовете „Не подкрепям никого“ пък би влязло в противоречие с принципа на правовата държава, който изисква правните норми да бъдат ясни и непотиворечиви. Не е допустимо в Изборния кодекс да се въвеждат противоречиви правила, според които при едни процедури „Не подкрепям никого“ се взема предвид, а в други – не се вземат предвид.

### **3. АРГУМЕНТАЦИЯ ПО РАЗПОРЕДБАТА НА §1, Т. 14 ОТ ДОПЪЛНИТЕЛНИТЕ РАЗПОРЕДБИ (ДР) НА ИЗБОРНИЯ КОДЕКС**

Административен съд – гр. Пазарджик (VIII. състав), позовавайки се на чл. 150, ал. 2 от Конституцията на Република България (КРБ), е сезирал Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на разпоредбата на §1, т. 14 от Допълнителните разпоредби (ДР) на Изборния кодекс (ИК) в частта „с изключение на тези по чл. 438, ал. 1, т. 7“. Съдът е образувал к.д. №

24/2024 г. и с Определение от 26. септември 2024 г. е допуснал искането за разглеждане по същество.

Вносителят на искането счита, че е необходимо Конституционният съд да се произнесе по въпроса за съответствието на оспорения текст в §1, т. 14 от ДР на ИК в частта „с изключение на тези по чл. 438, ал. 1, т. 7“, тъй като това би било от съществено значение за изхода на административно дело, относимо към разпределяне на мандатите за общински съветници между партиите, коалициите и местните коалиции, получили гласове на проведени местни избори в гр. Пазарджик. Излагат се твърдения, според които оспорената законова уредба се явява приложимо право по разглеждано от Административния съд – Пазарджик административно дело № 402/2024 г., образувано по жалби на кандидати за общински съветници против решение на Общинската изборителна комисия (ОИК) – Пазарджик.

От данните в искането става ясно, че ОИК – Пазарджик е определила общинската изборителна квота на 721 гласа при изключване на гласовете „Не подкрепям никого“ по чл. 438, ал. 1, т. 7, б. „а“ ИК при прилагане на разпоредбата на §1, т. 14 от ДР на ИК, според която „Общинска изборителна 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. Ако обаче разпоредбата на §1, т. 14 от ДР на ИК в оспорената ѝ част не се приложи, общинската изборителна квота би била 751 гласа, което би се отразило на разпределението на мандатите в общинския съвет между партиите, коалициите и местните коалиции, участвали в изборите за общински съветници в Община Пазарджик.

Поради изложените по-горе обстоятелства Административният съд - гр. Пазарджик е сезирал Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на разпоредбата на § 1, т. 14 от Допълнителните разпоредби на Изборния кодекс в частта „с изключение на тези по чл. 438, ал. 1, т.

7". По образуваното конституционно дело съдът е преценил, че следва да бъдат поканени да предложат становища неправителствени, съсловни, синдикални и други организации, сред които Асоциация „Прозрачност без граници“. **В тази връзка, на Вашето внимание представяме становището си.**

На първо място следва да се отбележи, че решението на настоящото конституционно дело ще бъде от съществено значение **не само** за прилагането на разпоредбата в §1, т. 14 от ДР на ИК, но и **като цяло** по отношение възможността на гражданите да изберат “Не подкрепям никого” в други избори, различни от тези за общински съветници. Тя присъства по същия начин и в бюлетините за избор на народни представители, на президент и вицепрезидент на републиката, на членове на Европейския парламент и на кметове на общини, райони и кметства. Правилото за изчисляване на общинската изборителна квота, предвидено в т. 14 от §1 от ДР на ИК, се прилага по аналогия за изчисляване на национална изборителна квота (т. 12 от §1 от ДР на ИК) и на районната изборителна квота (т. 13 от §1 от ДР на ИК).

Макар настоящото конституционно дело да има за предмет разглеждането на разпоредби в Изборния кодекс, релевантни към определянето на общинска изборителна квота, ако атакуваният текст “с изключение на тези по чл. 438, ал. 1, т. 7” бъде обявен за противоконституционен, това би било **предпоставка за атакуване в бъдеще на сходни текстове**, които имат отношение към изчисляването на националната, респ. районната изборителна квота. Съгласно т. 14 от §1 от ДР на ИК общинска изборителна квота е “частното от делението на общия брой на действителните гласове с изключение на тези по чл. 438, ал. 1, т. 7 (бюлетини с отбелязан вот със знак “X” или “V” в квадратчето “Не подкрепям никого”), подадени за общински съветници в общината, на броя на членовете на общинския съвет.” По сходен начин се изчисляват районната и националната изборителна квота - т. 12 и 13 от §1 от ДР на ИК гласят: “ 12. “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 (бюлетини с отбелязан вот със знак “X”

или "V" в квадратчето "Не подкрепям никого") на броя на членовете на Европейския парламент от Република България.; 13. "Районна избирателна квота" е 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 мандати."

Възможността гражданите да подадат бюлетина с отбелязан вот "Не подкрепям никого" е предвидена не само при провеждане на избори за общински съветници (чл. 438, ал. 1, т. 7 от ИК), но и при избори за Народно събрание и Велико народно събрание (чл. 279, ал. 1, т. 6. б. "а"), за президент и вицепрезидент (чл. 333, ал. 1, т. 7, б. "а"), за членове на Европейския парламент от Република България (чл. 371, ал. 1, т. 5) и за кметове на общини, райони и кметства (чл. 422, ал. 1, т. 6). Ето настоящото становище няма как да се ограничи единствено до разглеждане на разпоредбата на чл. 438, ал. 1, т. 7 и нейното съответствие с Конституцията на Република България, а ще бъдат представени аргументи относно възможността на гражданите да избират "Не подкрепям никого" по принцип, респ. за начина, по който тези гласове следва да бъдат отчитани, без значение от вида на проведените избори.

Исторически погледнато, вотът "Не подкрепям никого" присъства в разпоредбите на Изборния кодекс от 2016 г. (изм. и доп. ДВ. бр.39 от 26 май 2016 г.). Причината да се даде възможност на гражданите да подадат своеобразен вот "против всички" бе въведеното "задължително гласуване", уредено в чл. 3, ал. 1 - "Изборите се произвеждат въз основа на всеобщо, равно и пряко избирателно право с тайно гласуване и осигуряват свободно изразяване на волята на избирателите. Гласуването е задължително, извършва се лично от избирателя и представлява изпълнение на гражданския му дълг." От стенограмите от пленарните заседания става ясно, че при въвеждане на задължително гласуване, то следва да се предвиди възможност и за тези граждани, които не припознават своя кандидат в съответния вид избор, също да упражнят своето право на глас. По този начин бе въведено "Не



подкрепям никого” в разпоредбите, относими към различните видове избори у нас. Следва да се припомни, че в желанието си да повишат избирателната активност и да ангажират гражданите в изборния процес, народните представители дори предвидиха санкция в случай, че дадено лице не упражни избирателното си право - същото да бъде заличено от избирателните списъци. Очаквано, омбудсманът на Република България атакува разпоредбата на чл. 242а пред Конституционния съд, като същата бе обявена за противоконституционна с РКС № 3 от 2017 г. По този начин от 2017 година до днес задължителността на гласуването у нас е формално регламентирана в чл. 3, ал. 1 в Изборния кодекс, но тази разпоредба загуби своя императивен характер, тъй като единствената предвидена санкция в случай на нейното неизпълнение бе обезсилена от Конституционния съд поради противоречието ѝ с Основния ни закон.

В българския изборен процес съществуват различия между термините „глас“, „бюлетина“ и понятието за „волеизявление“.

- **Гласът** е личното решение на избирателя да посочи определен кандидат или партия. Това е вътрешната страна на процеса на гласуване – самата мисъл, нагласа и намерение. Гласът е на практика волеизявлението на всеки гражданин да изрази своето предпочитание в условията на свобода на избора.
- **Бюлетината** е средството, чрез което гласът на избирателя се материализира. Когато избирателят попълни бюлетината, той обективира своето волеизявление. В контекста на изборите, бюлетината е физическият носител на гласа и е механизмът, чрез който този глас се предава на изборната комисия. Отчитането на бюлетината е онзи формален акт, който удостоверява избора на избирателя.
- **Волеизявлението** е самото желание, намерение или решение на избирателя, което се изразява чрез избора на кандидат или партия. То е основополагащо за демократичния процес, тъй като чрез него гражданите участват във

формирането на публичната власт. Волеизявлението е вътрешният процес на вземане на решение (обмисляне, преценка, убеждаване и пр.), но той става действителен в правния свят едва когато бъде обективиран. А обективирането му означава да бъде изразено по определен начин, който го прави видимо и разбираемо за околните и за институциите. В случая на изборите у нас обективирането се извършва чрез попълване на бюлетина (или натискане на екрана при машинно гласуване). Това обективиране дава материален израз на личния избор и го прави валиден за преброяване.

Като бе направено разграничение между тези понятия, то е лесно да бъде разбрано противоречието в разпоредбите на Изборния кодекс, съществуващо към момента. Законът е уредил, че волеизявлението на гражданите се обективира по определен начин - чрез попълване на бюлетина. Така гражданинът изразява своя глас, своето предпочитание. Волеизявлението се счита за валидно отразено както когато гласът е подаден за определен кандидат или партия, така и когато е избрана възможността да не се подкрепи никого. И в двата случая Изборният кодекс зачита бюлетината като действителна, тоест вотът/гласът е действителен, тъй като е завършен формалният акт, с който гражданите са изразили своето предпочитание. Защо обаче при преброяването се оказва, че една част от този вот се третира като ненаправено волеизявление, сякаш гражданинът не е упражнил по валиден начин своето право на глас? За да се даде отговор на този въпрос, следва да се разгледа какво представлява в момента вотът "Не подкрепям никого" и как се брой той при изчисляването на различните квоти (общинска, районна, национална и пр.).

Член 42, ал. 1 от КРБ урежда активното изборително право - то принадлежи на гражданите, навършили 18 години, с изключение на поставените под запрещение и изтърпяващите наказание лишаване от свобода. Възможността гражданите да изберат да не подкрепят никого на дадени избори е регламентирана на различни места в Изборния кодекс - чл. 261, ал. 1, т. 5, чл. 325, ал. 1, т. 5 и други. От съществено значение е да се отбележи, че законът възприема бюлетините, в които

в квадратчето до "Не подкрепям никого" е поставен знак "X" или "V", като **действително подаден глас**. Разпоредбите на чл. 278, ал. 2, т. 9; чл. 332, ал. 2, т. 7 и чл. 437, ал. 2, т. 9 ясно и изчерпателно постановяват, че "Гласът е действителен, когато в бюлетината има поставен знак "X" или "V" с химикал, пишещ със син цвят, в квадратчето "Не подкрепям никого". Въпреки че Изборният кодекс формално не разграничава действителните бюлетини с вот "Не подкрепям никого" от тези, в които е отбелязан кандидат, **на практика се оказва**, че тяхната тежест и валидност се различават. При определяне на резултатите от различните видове избори и разпределението на мандатите се прилагат методики, които са приложени към нормативния акт ( приложения № 1,2,3,4 и 5). От методиките, а и от някои разпоредби в кодекса (напр. чл. 297), става ясно, че при определяне на различните квоти, **се зачитат** единствено тези действителни бюлетини, в които има посочен определен кандидат. Гласовете на гражданите, избрали вот "Не подкрепям никого", макар да се считат по закон за действителни, не участват при формиране на квоти и при разпределяне на мандати.

Или още казано - според закона, както бюлетините с "Не подкрепям никого", така и тези с посочен кандидат, са действителни - те не страдат от пороци (напр. в тях да има вписани символи или знаци, да са скъсани, да са отбелязани повече възможности от допустимите или изобщо да не е отбелязан вот) и се считат за валидно подадени. **Действителната бюлетина означава, че гласът е действителен, защото е подаден по предвидения в закона ред**. Когато изборителната комисия обяви резултатите от даден избор, в действителните гласове се включват както бюлетините с избран кандидат, така и тези с "Не подкрепям никого". Но впоследствие, при определянето на изборни квоти и минимален изборен праг една част от тези действителни бюлетини, респ. гласове, биват премахнати от калкулацията - тези с "Не подкрепям никого". Така за изчисляването се ползват само бюлетините, които съдържат избран кандидат. Илюстрирано в числа, това изглежда по следния начин: Ако за народни представители има напр. 1 000 000 гласували,

всички гласове са действителни и няма бюлетини „Не подкрепям никого“, то партиите трябва да съберат 40 000 гласа, за да достигнат изборителния праг от 4% от всички действителни гласове, за да влязат в Народното събрание. Но ако 200 000 души изберат „Не подкрепям никого“, според Изборния кодекс действителните гласове, които участват в изчисляването стават 800 000, въпреки че формално остават същия брой. В този случай партиите трябва да съберат 32 000 гласа (4% от 800 000), за да преминат прага. Това е в полза на малките партии, тъй като понижава броя на необходимите гласове, които те трябва да получат, за да бъдат парламентарно представени. Тоест - като тези 200 000 действителни бюлетини не се броят по същия начин като другите действителни гласове, както е в сегашната практика, това намалява броя гласове, които се вземат предвид за разпределяне на мандатите и за достигане на изборния праг. Така прагът се изчислява само на базата на 800 000 гласа, вместо на 1 000 000, и партиите трябва да получат 32 000 гласа, за да го преминат. Ето защо по този начин Изборният кодекс от една страна съдържа норми, които взаимно си противоречат, а от друга - предвижда различни правни последици от възникването на един и същи юридически факт. Резултатът от това е, че се нарушават активни изборителни права на една част от гражданите - техният вот се оказва незачетен, освен за целите на статистиката и за измерването на изборителната активност.

Основният закон постановява, че организацията и редът за произвеждане на избори и референдуми се определят със закон (за изборите това е Изборният кодекс) - чл. 42, ал. 2 от КРБ. Важно е да се акцентира обаче, че със закон се уреждат **единствено** въпросите за организацията и реда за провеждане на избори, **а не** въпросите, **свързани с гражданските права** - те са уредени в Конституцията и са неотменими (чл. 57, ал. 1). В Решение № 9/2021 г. Конституционният съд припомня някои от вече направените от него същностни характеристики на изборителното право. В обобщен вид те са изведени в мотивите на Решение на КС № 3/2017 г., което бе цитирано в предходния абзац. Изборителното право е "общо", тъй като негов

носител е всеки гражданин на държавата, независимо от пол, раса, език, имущество, професия, обществено положение, образование, религия или политически убеждения. Избирателното право е "равно", тъй като всеки избирател има право на един глас, равен по тежест на гласа на всеки друг избирател в конкретния изборен процес. Конституционният съд поддържа в своята практика, че равенството в избирателното право е един от съществените елементи на конституционния принцип, че цялата държавна власт произтича от народа. Равенството в избирателното право също така изисква всеки избирател да има равни права при упражняване правото си на избор (Решение на КС № 1/2009 г.).

При прилагането на настоящата законова уредба се оказва, че гражданите, упражнили конституционното си право на глас, ако са избрали "Не подкрепям никого" **реално са поставени в същото правно положение** като онези граждани, които не са отишли изобщо до урните в изборния ден, респ. не са гласували. И макар вотът "Не подкрепям никого" формално да се третира от закона като валиден (т.е. действителен), от него не възникват правни последици. Той има роля единствено за статистическите данни от проведените избори и не участва при разпределението на мандати или формирането на различните квоти. По този начин цялостно се обезсмисля възможността за гласуване с "Не подкрепям никого", въпреки че същата се съдържа в закона и е част от действащото право.

Според действащата конституционна уредба избирателното право на гражданите е основно субективно право, което пряко произтича от народния суверенитет. То се явява средство за реализиране на демократичното управление. Конституционната юрисдикция е отбелязала в своята практика (РКС № 4/1997 г., РКС № 3/2017), че то още е и **основно политическо право**, а принципите, въз основа на които се формира, са установени в чл. 10 от Конституцията - „изборите, националните и местните референдуми се произвеждат въз основа на **общо, равно и пряко** избирателно право с **тайно гласуване**.” Принципите винаги са във

взаимовръзка и въвеждането на ограничения спрямо някой от тях води до нарушаване на упражняването на правото в неговата цялост.

Правото се изгражда като единна и непротиворечива система на принципа на йсрархията на нормативните актове. По силата на чл. 5, ал. 1 от Конституцията никой закон или подзаконов нормативен акт не може да ѝ противоречи, а конституционните разпоредби имат непосредствено действие (ал. 2). Както вече неколкократно бе споменато - в основните начала на Конституцията е предвидено изборите да се провеждат въз основа на общо, равно и пряко избирателно право, а в Изборния кодекс се съдържат разпоредбите, относими към организацията на изборите у нас, в т.ч. кой вот се счита за действителен и кой за недействителен. На законодателя е оставено да определи **начина** (чл. 42, ал. 2 КРБ), по който ще се реализира разпоредбата на чл. 10 от КРБ (т.е. как ще бъдат организирани изборите), но Основният закон не му дава **правото да ограничава активни избирателни права** като третира **по различен начин** вота на граждани, които са избрали “Не подкрепям никого”, особено предвид факта, че този вот отговаря на законната дефиниция за “действителен глас”. Като допълнителен аргумент могат да бъдат споменати и още една част от правните изводи на Конституционния съд в Решение № 3/2017 г., а именно: “като всяко субективно право избирателното право означава **свобода на избора**. Това е гарантираната възможност за субекта да извърши определено действие или да се въздържа от него. **Упражняването на правото на избор по необходимост включва свободното формиране и свободното изразяване на волеизявлението за избор**. Във връзка с това следва да се подчертае, че правото на избор се основава на свободата на мисълта и убежденията, които според чл. 37, ал. 1 от Конституцията са ненакърними.” Няма основания да се приеме друго разбиране, освен това, че **свободата на избора неизменно включва и възможността гражданите да се възползват от предоставената им по закон възможност да гласуват с “Не подкрепям никого”**.

Във връзка с изложените дотук аргументи, Асоциация "Прозрачност без граници" **подкрепя** правните изводи на вносителя и счита, че разпоредбата на § 1, т. 14 от ДР на ИК следва да бъде **обявена за противоконституционна** поради следните съображения:

1. Като се ограничава гражданският вот, който е подаден по установените ред и правила и е определен като действителен, само на основание, че е избрана възможността "Не подкрепям никого", **на практика се нарушават конституционните принципи на правова държава и равенство пред закона, както и принципите за общо, равно и пряко избирателно право;**
2. Като се определя **различна тежест** на гласовете на избирателите и се придава значимост **единствено** на гласовете, дадени за конкретна партия, коалиция или независим кандидат, се обезсмисля възможността да се гласува с вот „Не подкрепям никого“, което се явява нарушение на принципа на равнопоставеност при упражняване правото на глас;
3. Законодателят е **превишил** дадените му по Конституция правомощия по чл. 42, ал. 2 от КРБ да определя **единствено реда и организацията**, по който ще се провеждат избори, като **недопустимо е ограничил** упражняването на активно избирателно право на една част от българските граждани;
4. Атакуваните разпоредби в Изборния кодекс **ограничават** упражняването на един от принципите на избирателното право, а именно - свободата на избор. Те **обезсмислят** направения избор от гражданите, избрали възможността "Не подкрепям никого", въпреки че същата е предвидена в закона като възможна;
5. Настоящата законова уредба поставя гражданите, посочили "Не подкрепям никого" **в същото правно положение** като онези граждани, които не са отишли изобщо до урните в изборния ден, респ. не са гласували.
6. При прилагането на настоящите разпоредби вотът "Не подкрепям никого" формално се третира от закона като валиден (т.е. действителен), но от него **не възникват** правни последици. Като не участва при разпределението на

мандати или формирането на различните квоти, на практика той има роля **единствено** за статистическите данни от проведените избори и за отчитането на избирателната активност при видовете избор, които тя има значение.

Законодателят, като предвижда ограничения при отчитането на граждански вот, който е подаден по установените ред и правила и е определен като действителен, само на основание, че е избрана опцията "Не подкрепям никого", на практика нарушава конституционните принципи на правова държава и равенство пред закона, както и принципите за общо, равно и пряко избирателно право. Ако законодателят счита, че тази възможност **не следва** да бъде предоставена като избор и **не следва** да се отчита при разпределението на мандати и определянето на избирателни квоти, то има възможност да бъдат инициирани изменения и допълнения на Изборния кодекс и да бъде възстановено положението, в което тя не присъстваше в законовите разпоредби. **Но след като тази възможност е законово уредена** и за нея е предвидено да има същата юридическа характеристика като вота за определен кандидат, то **няма основание** тя да не бъде отчитана със същата тежест. В допълнение - законодателят **има право** да определи методиката, по която се изчислява формирането на изборна квота при парламентарни, общински или други избори, **но няма право по свое усмотрение да отчита в този процес само един вид действително подадени гласове - тези, в които е посочен определен кандидат.** Действително, включването на този вот в общия брой действителни гласове, въз основа на които се формира дадена избирателна квота, ще завиши броя гласове, определящи квотата. Ако законодателят не желае това, въпрос на законодателно решение е да отмени текстовете, уреждащи възможността на гражданите да подадат вот "Не подкрепям никого". Но доколкото към момента тя съществува в правния мир, то не може да не бъде зачитана и да бъде третирана по същия начин, каквато би била хипотезата на негласуване.

Преживяването на определени законови текстове при отменянето на други, органично свързани в тях в обща правна норма, ги изважда от контекста на



единната норма, като общо правило за поведение, която е била призвана да регулира по определен начин обществени отношения в конкретен нормативен контекст. Такъв е примерът с искането за обявяване на противоконституционност на § 1, т. 14 от Допълнителните разпоредби на Изборния кодекс.

Решението относно съответствието с Конституцията не може да почива само на аргументи по целесъобразност – преодоляването на техническите пречки, при отчитането на действителните гласове, които не подкрепят никого поставя.

Стриктният подход предполага приемането на правните изводи на вносителя, на които той се позовава в искането за установяване на противоконституционност на част от разпоредбата на § 1, т. 14 от Допълнителните разпоредби на Изборния кодекс, за правилни и обосновани и нейното обявяване за противоконституционно с ясното разбиране, че преодоляването на практическите проблеми, които предвидената възможност „Не подкрепям никого“ поставя може да се реши само с отпадането на тази уредба от ИК. Това е ясно изразена отговорност на НС по силата на чл.22, ал.4 от ЗКС.

С УВАЖЕНИЕ:

КАЛИН СЛАВОВ

ИЗПЪЛНИТЕЛЕН ДИРЕКТОР

АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“