

## ЗА ЗАДЪЛЖИТЕЛНОТО ИЗБИРАТЕЛНО ПРАВО

*Пламен Киров*

## IN REGARD TO THE COMPULSORY RIGHT TO VOTE

*Plamen Kirov*

**Abstract:** *The right to vote is recognized as a fundamental political right of the citizens. Its universal character is a guarantee for democratic governance. In recent years there has been a decline in citizens' political activity, leading to a non-participation in elections. The ideas to introduce compulsory voting system pose a threat to a constitutional right being transformed into a legal obligation.*

**Key words:** *political representation, universal suffrage, shared commitment, democratic governance, mandatory voting.*

Авторът на класическата теория на народния суверенитет – Жан-Жак Русо заимства от Томас Хобс идеята за обществения договор и я използва, за да демонстрира по какъв начин би следвало да функционира политиката в едно общество. Докато някои мислители от епохата на Просвещението, като Волтер, се застъпват за просветеното управление на монарсите, то Русо и неговите последователи са на мнение, че единственият истински суверенитет върху управлението на държавата може да има само един притежател – народа. За Русо движението на разума и идеите не е достъпно единствено за малкото привилегировани и образовани хора, а именно защото се основава на разума и цели рационализъм и прогрес, е насочено към масите.

В края на XVII век границите на европейските държави започват да придобиват краен и устойчив характер. Вестфалският мирен договор от 1648 г., чрез който се слага край на религиозните войни в Европа, в същото време поставя началото на нов международно-правен ред, в който главни субекти са суверенните държави. Оттук нататък се променя рационалният смисъл на съществуване и целта на самата държава, които се трансформират от непрекъсната агресия по отношение на съседите и желание за господство в последователна и неотклонна протекция на нейните собствени интереси. В новия международен контекст се очертава стремежът да се

поддържа и запазва силовият баланс на Стария континент, за да могат европейските нации да експлоатират останалата част от света.

В последвалата епоха постепенно властта от името на народа, съответно нацията, се превръща в алтернатива на властта на кралете. През XVIII век, когато се полагат усилия за придаване светски облик на обществения живот и се води борбата срещу абсолютизма, започва постепенно да се налага демократичната доктрина посредством фигурата за „обществения договор“. Така модерната държавност се обвързва по необходимост с теорията и практиката на народния суверенитет. Държавата се ориентира към възприемането на един или друг национален облик, като легитимира народа, от името на който тя е призвана да управлява неговата територия. Във всеки конкретен случай институционализирането на народния суверенитет разкрива ефектите от начина, по който се преодолява властта на монарсите. Историческият опит показва, че всяка страна създава своя собствена социокултурна традиция и политическа структура. Веднъж създадена, основната форма на институциите придобива стабилен характер и трудно се променя. Същевременно всяка такава институционализация създава модел, който други страни приспособяват за своите собствени цели<sup>1</sup>.

Изборът на представители като необходим елемент на демократичното управление, основано

<sup>1</sup> Вж. Близнашки, Г. Увод към „Смисълът на нациите“. С. 2011, с. 17.

на „обществения договор“, поставя темата за мандатността в контекста на връзката между представявани и представители, и по-конкретно за границите и съдържанието на техните права и задължения. От особено значение се оказва ролята на един политически представител спрямо насочените към него очаквания – дали би следвало да е обвързан от поръченията на своите избиратели, или да действа по съвест, т.е. дали би следвало да действа като представител на частното, или като представител на цялото. Дали политическите представители в качеството им на законодатели следва да действат според това, в което вярват, че е най-добро за нацията, или да се водят спрямо очакванията и предпочитанията на техните избиратели<sup>2</sup>. Проблемът за разграничаването на императивен и свободен мандат в контекста на представителната демокрация се корени в едновременната поява на практиката на политическото представителство и теорията на народния суверенитет, в рамките на които политическите представители са ангажирани преди всичко като изразители на народовластието. Еволюцията на политическите практики на представителството са директно свързани с развитието на условията и правилата на учредяването на мандата. Мандатът на даден представител включва в своята същност лимита и условията на неговото упълномощаване, доколкото упражняването на всяка власт и установяването на всяка организация предполага някаква степен на делегация. Така историята на понятието може да се проследи чрез еволюцията на идеята за представително управление, и по-точно чрез проследяването на управленските практики на общностите. Преди принципът на представителството да залегне в основата на механизма за формиране и поддържане на модерната държава, такава роля са играли племенните и съсловните принципи. В съответствие с формирането и смяната на концепциите за политическото управление се изменя и съдържанието на мандата – от пратеници на малки групи хора, представителите се превръщат в изразители на народната воля, а идеята за мандата се развива от изричното поръчение до завършена ценностна система, насочена към гарантиране на свободата на съвестта.

В хода на Великата френска революция абат Сийес се концентрира изцяло върху въпроса как да се направи така, че политиката на народния

суверенитет, предложен от Русо, да функционира в общество, което е изцяло проникнато от взаимоотношения на представителство. Сийес вижда представителството навсякъде, дори в търговския обмен, където индивидите винаги разчитат на други да направят за тях това, което те не могат да направят за себе си. Политическото представителство е не само и не толкова техническа необходимост за всяка голяма страна с многобройно население. То е преди всичко и най-вече естествена последица от разделението на труда в модерното общество и държава, където огромното множество хора са заети със своите всекидневни дела, а не малка част от тях са се превърнали, според Сийес, в „машини на труда“. За Сийес в интерес на тези хора е да предоставят активното упражняване на функцията по законодателстването на онези измежду тях, които поради по-голямата си осведоменост, образованост и просветеност са „много по-способни от тях самите да познават общия интерес и да тълкуват тяхната воля в това отношение“<sup>3</sup>. Той споделя основното заключение на Томас Хобс, че населението на модерните държави е твърде многобройно и твърдо индивидуалистично, за да действат колективно, освен чрез действията на своите представители, които са назначени с тази цел. Това, с което Сийес не се съгласява обаче, е че народът на модерните държави е лишен от всякаква общност, ако не бъде представляван. В това отношение той е на мнението на Русо, че всяка държава е съставена от народ, който има собствена воля, и по-точно вярва, че народът на Франция, неговите 25 милиона граждани са самостоятелна политическа общност. Сийес нарича тази политическа общност нация и настоява, че единствено тя би могла да даде власт на политическите представители да действат.

До началото на XIX век трите основни държави на западния свят по онова време (Великобритания, Франция и САЩ) са направили широкомащабни политически експерименти с достъпните към този момент форми на представителство, но нито един от резултатите не води до установяване на по-демократично управление. Политическата система и на трите държави не се приближава качествено от базисните принципи на демокрацията – равенството и народния контрол върху управлението. Организацията на управлението минава през представители на народа,

<sup>2</sup> Вж. Pitkin, H. The Concept of Representation. Berkley. 1967, p. 211.

<sup>3</sup> Вж. Сийес, Е. Що е това третото съсловие? С., 2004, с. 76.

но тези представители, макар и не притежаващи привилегии в класическия смисъл на думата, са в определена степен в привилегировано положение спрямо това на своите избиратели. Представителите са изкуствено отделени от народа и на тях е поверено да вземат решения от негово име. Измежду трите държави Великобритания е тази, която продължава да поддържа най-ограничен изборителен корпус, аристократична и кастова система, но въпреки това успява да поддържа една и съща конституционна форма от 1689 г. На другия край на спектъра се намира Франция, която организира унищожителен щурм срещу привилегиите и със своя неударжим народен устрем се оказва най-нестабилна. Франция исторически бързо преминава от якобинския терор, през наполеоновата автократия, към реставрация на Бурбоните. Независимо от конкретния развой на политическите събития във всяка една от тези три държави започват да назряват фундаментални въпроси, провокирани от набиращата сила демократични движения. Енергията на политическите мислители постепенно започва да се насочва към проблемите, свързани не толкова с това, дали представителството следва да се демократизира, а по какъв начин да стане това. Най-осезаемите интелектуални пориви в тази посока идват от Великобритания, където абсурдната стесненост на изборителния корпус води до гротескно изкривяване на представителството и служи като повод за радикализация на политическите мнения. Пръв Джеръми Бентам изгражда сложна конструкция за мотивация на политическия ред, която включва квалификация на видовете интереси и механизмите, по които хората биха могли да бъдат подтикнати да действат в съответствие с общото благо. Той заема радикална позиция и се застъпва за изборителна реформа, която да включва въвеждане на всеобщо изборително право, ежегодни парламентарни и тайни избори с цел постигане на политическа промяна.

Джеймс Мил в своето „Есе върху управлението“ определя, че целта на доброто управление е да подпомага постигането на интересите на хората, но опасността, която грози всяко представително управление, е злоупотребата с власт за лична изгода. Според него гаранцията за това, че интересите на общността и интересите на представителното тяло ще съвпадат, идва от контрола върху представителите, които следва да бъдат проверявани редовно, за да е сигурно, че техният личен интерес не е надделял над обществения. Това може да бъде постигнато чрез равен достъп

до изборителното право и редовни избори, които биха гарантирали първо, че избраните споделят интересите на общността, която представляват, и второ, че те нямат достатъчно време да развият самостоятелен политически интерес. Също така, според Джеймс Мил честите избори биха подсигурили представителите да бъдат принудени да живеят спрямо законите, които сами изработват. Изборителната реформа във Великобритания през 1832 г., девет години след публикуване есето на Мил, разширява изборителния корпус от 435 хиляди на 652 хиляди при население от около 24 милиона.

Във Франция Бенжамен Констан през 1815 г. отбелязва, че всички френски конституции до този момент гарантират свободата на индивида и въпреки това държавното управление непрекъснато я погазва. За него една Декларация за правата на човека и гражданина не е достатъчна гаранция за политическата свобода, а единствената предпазна мярка е бдителността на самите хора, които комуникират и оценяват своите представители с цел да предотвратят злоупотребата с власт. Констан застава зад широкото гражданско участие в политиката не само чрез гласуване, но и чрез постоянни критични оценки, изразявани посредством петиции, свободен печат, политически клубове и широки обществени дебати. Тази концепция за политиката се възприема като демократична, но не на основата на доверието в представителството, а точно обратното — на недоверие, което води до сформирани на групи по интереси, организирани около политиката на съпротива и протест, като постоянна форма на политически контрол на представителите.

Идеята за представителната демокрация за пръв път е обоснована от Томас Пейн още по времето на Американската революция. Пейн не вижда представителството като начин за изплъзване от радикалните настроения в обществото, а напротив, като начин да се усили и завърши самият демократичен идеал. По-късно Алексис дьо Токвил предупреждава, че крайните форми на демократичното представителство служат не да се засили, укрепи и модифицира демокрацията, а чисто и просто да се замаскира нейната истинска природа, а именно като осигуряваща политическата „тирания на мнозинството“. Предупреждението на Токвил за възможността от въвеждане на „демократична тирания“ повлиява изключително мисленето на Джон Стюарт Мил. В своите съображения върху представителното управление, написани през 1861 г., Мил предлага понятие за политика, което подчертава капацитета на представителите да дадат гласност на по-

добрите настроения на широката публика, чрез тяхната способност да мислят самостоятелно и да разменят своите мнения свободно в парламентарен контекст. Защото за него по-опасна от политическата тирания може да се окаже тиранията на общественото мнение, доколкото тя провокира към конформизъм в мисленето и в поведението на хората. Но защитата на интелектуалното превъзходство на представителите не следва да води до тотално отричане на правото на оценка от страна на избирателите. Парламентът според Мил като цяло трябва да бъде „конгрес на мненията и арена, на която не само общото мнение на нацията, но и това на всяка нейна част, бива защитавано и бива чуто“. Това предполага възприемането на система на всеобщо гласуване и пропорционално представителство. Мил полага усилия да осигури представителство не само на мнозинството, но и на малцинството. Той настоява, че в случаите, когато липсва дебат и решенията се определят единствено от мненията на мнозинството, там парламентът ще бъде неспособен да изпълни двете си основни функции – контрол върху действията на правителството и стойностен политически дебат. Именно политическият дебат в парламента придава на законите тяхната легитимност, доколкото позволява мненията на малцинствата да играят роля в законодателния процес.

През втората половина на XIX век представителното управление постепенно навлиза в епохата на умелото менажиране на парламентарните мнозинства. В същото време политиката, произвеждана от това управление, се свързва с процеса на обуздаването и манипулирането на общественото мнение чрез мощните партийни апарати. До края на това столетие общото избирателно право е въведено само в няколко европейски страни – Франция, Дания и Швейцария. Във Великобритания то става факт през 1918 г., а в Германия през 1919 г. Съвременната представителна система е иманентно свързана с всеобщото избирателно право, което предполага участието в политическия живот, без други допълнителни условия на всички дееспособни граждани. То от своя страна е абсолютна предпоставка за демократичното управление, основано на принципа на народния суверенитет<sup>4</sup>.

Успоредно с утвърждаването на идеите и политическите борби за въвеждане на общо избирателно право в Европа се обосновава въвеж-

дането на задължително гласуване. При изменението на конституцията на Белгия през 1893 г. се въвежда задължително гласуване като елемент от избирателната реформа, която разширява избирателното право. Този политически акт се обосновава от различни позиции, но те не са свързани с теорията на демокрацията, а по-скоро с прагматични съображения с оглед конкретни форми на институционализиране на представителното управление.

Обособяването на избирателното право като основно политическо право на гражданите върви заедно с характеризирането му като своеобразна конституционна гаранция за спазване на всички останали политически права. Обосновавайки гарантиската му функция по отношение на всички политически права, се извежда и неговата особена характеристика, която обединява в едно правото на гражданина и задължението правото да бъде упражнявано. Теоретично се извеждат особен тип права, наричани „обществени права“, при които гражданинът се намира в отношение не само спрямо другите членове на обществото, взети като частни лица, но и спрямо държавата и нейните органи. При упражняването на тези права гражданинът участва в две правоотношения спрямо държавата – като получава защита и съдействие от нея и в същото време участва при създаването на нейния строй, нейните органи и при тяхното функциониране. Така гражданинът едновременно се ползва от държавната организация и заедно с това участва в държавната организация<sup>5</sup>.

Застъпниците на задължителното гласуване приемат, че след като върховната власт принадлежи на народа (народния суверенитет), то тази върховна власт не може да се прояви по друг начин освен чрез участието на отделните граждани, които обаче не могат да действат произволно. При положение, че народът е суверен, той действа като „единен държавен орган“ в процеса на изборите. Когато народът гласува, той осъществява една важна функция – формирането на държавните органи. При това политическото право на гражданина се свежда до това, той да бъде лично и непосредствено избирател, т.е. да извършва сам, но задружно с всички свои съграждани, избирателната функция. Конституирането на народа като държавен орган в изборния процес довежда до това, че гласуването на отделния гражданин се

<sup>4</sup> Вж. Киров, С. Задължително гласоподаване. – сп. Демократически преглед, кн. V., С. 1906, с. 475.

<sup>5</sup> Вж. Киров, П. Конституиране на представително управление в България. С. 2015, с. 149.

превръща в една обществена длъжност, във властническа функция, която следва да бъде извършена<sup>6</sup>.

Възприемането на общото избирателно право в контекста на идеите за публичните функции на гражданите, според Г. Йелинек и Г. Майер, води като логическа необходимост въвеждането на задължителното гласуване. Според тях с развитието на демократизма обществените функции все повече се социализират, а държавните дейности се основават на все по-широко участие на народните маси. Щом тези маси все по-живо се докосват до държавните дейности, те имат непосредствен интерес да участват в тяхното осъществяване. Именно заради това избирателното право все повече се разширява, за да се стигне до превръщането му във всеобщо. Когато се анализира неговото практическо упражняване, в общия случай се стига до извода, че вместо всички избиратели, вписани в избирателните списъци, само малка част от тях упражняват своето право. При това положение, ако се изхожда от постулата, че демокрацията изисква целият народ да се произнесе за общите си дела, то тогава целият народ, а не само част от него трябва да взема политическите решения. Щом суверенитетът принадлежи на народа, то именно целият народ (всички избиратели) следва да се произнесе, като упражни избирателното право. В противен случай избирателното право няма да е общо, а ще бъде ограничено, защото не целият народ е гласувал, а само част от него.

Най-мощният аргумент срещу идеите за въвеждане на задължително упражняване на избирателното право се свързва с това, че гласуването не е просто средство за излъчване състава на държавните органи. Чрез упражняване на избирателното право се конституират отношения на политическо представителство на интереси и поради това, ако избирателите не припознават в никой от кандидатите свои представители, то задължителното гласуване се превръща във форма на политическа принуда. Отговорът на това възражение от страна на привържениците на задължителното гласуване<sup>7</sup> е в смисъл, че гласоподавателят не е длъжен да гласува за нежелан от него кандидат, защото може да пусне празна бюлетина. При тайното гласуване никой не знае какъв е вотът на избирателя. Така се изяснява истин-

ският смисъл на идеята за задължителното гласуване – иска се не толкова гласът на избирателя, колкото присъствието на гласоподавателя. Като че ли за по-важно се приема отчитането на висока избирателна активност, отколкото съдържанието на вота на избирателите и неговите последици. Политическа демокрация, която основава цялата си легитимност на висока избирателна активност, провокирана от въвеждането на юридическо задължение за упражняване на избирателното право, е по-скоро фасадна, измамна и опразнена от съдържание.

Добрите страни и добрите резултати, които биха могли да бъдат постигнати чрез задължителното гласуване са широко прокламирани в миналото, но и в нашето политическо съвремие на фона на засилващия се изборен абсентизъм. Тези „добри резултати“ са по-скоро израз на политически цинизъм, отколкото последици от солиден теоретичен анализ върху практиката на съвременното демократично управление. Трудно може да се възприеме становището, че посредством задължителното гласуване всеки гражданин ще бъде принуден да се интересува за собствената си свобода. Доколкото личността понякога е склонна да пренебрегва дори своя собствен интерес (такава била човешката натура), то една добре организирана демократична държава трябва да има предвид и това. Като се злоупотребява с идеите на Русо, се заключава, че личността трябва да бъде накарана със сила да бъде свободна. Демократичното управление изисква участието на всички в организацията на държавата, това участие трябва да се научи, а то се учи най-добре, според идеолозите на задължителното гласуване, чрез „принудата за неговото прилагане“.

В демократичното управление се иска мнението на всички. Политическите решения се вземат от мнозинството, но това мнозинство следва да бъде истинско. Мнозинство от всички, за да бъде такова според привържениците на идеята за задължителното гласуване, няма друго средство, освен да се заставят всички да гласуват. Те могат да подадат недействителни бюлетини, но са длъжни да гласуват. Как обаче белите бюлетини се съотнасят с изборния резултат, ще бъде поставено в зависимост от волята на законодателя, т.е. от едно или друго парламентарно мнозинство.

<sup>6</sup> Застъпници на схващането, че избирателното право е публична функция на гражданина, са Г. Йелинек и Г. Майер.

<sup>7</sup> В наши дни единственият привърженик на въвеждането на задължително гласуване в средите на конституционната теория е проф. д-р Емилия Друмева.

У нас по отношение на предложението за въвеждане на задължително гласуване нещата се развиват в странна последователност и с неясна визия, що се отнася до Народното събрание. С приемането на новия текст на чл. 3 и чл. 242а ИК Народното събрание промени философията и духа на цялото ни изборно законодателство от 1990 г. до наши дни. За първи път се въвежда задължение за упражняване на изборителното право, установено в чл. 42, ал. 1 от Конституцията (Глава втора – Основни права и задължения на гражданите). В цитирания текст изборителното право е формулирано като основно право на гражданите, без конституционният законодател по какъвто и да е начин да въвежда задължение за гласуване, т.е. задължително упражняване на основно политическо право. Без съмнение, Глава втора от Конституцията закрепва основните права на българските граждани, като в същото време определя и техните конституционни задължения. Никъде в конституционния текст не е въведено задължение за упражняване на изборителното право, установено в чл. 42, ал. 1 от основния закон. Оттук следва, че въвеждайки задължение за гласуване и скрепявайки го със санкцията, съдържаща се в чл. 242а ИК Народното събрание въвежда нови конституционни задължения, без да се основава на конституционния текст, като го допълва извън процедурата, предвидена в Глава девета. Всъщност, чрез приемане на текущ закон Народното събрание извършва конституционна ревизия, което е недопустимо, доколкото противоречи на чл. 5, ал. 1 от основния закон. При положение, че Парламентът желае да въведе задължително гласуване, каквото впрочем има в други конституционни системи, първо следва да се измени Конституцията и едва след това, ако се налага, да се създава законодателна интерпретация или доразвиване на текста на основния закон. Подобен подход би се вписал в изискването на чл. 4 от Конституцията (принцип на правовата държава), както и, разбира се, би съответствал на чл. 5, ал. 1 и ал. 2, които доразвиват изискванията на този принцип.

43-тото Народно събрание избира друг подход, различен от описания по-горе, като директно с изменение в ИК урежда материя от конституционен ранг. При това още преди гласуването на референдума на 6 ноември 2016 г. Така с норма на закон от текущото законодателство практически се стига до изменение на конституционния текст и поради това действията на парламента не могат да се определят по друг начин, освен

като конституционно нетърпими. Основния въпрос, на който търси отговор Конституционния съд при разглеждане на искането, подадено от Омбудсмана на Републиката за прогласяване противоконституционността на чл. 242а ИК, е дали заличаването от изборителните списъци и вписването на изборителите в забранителен списък на „заличените лица“ по силата на чл. 242а, ал. 1 ИК представлява юридическа санкция за несъобразяване и нарушаване на задължение за гласуване, т.е. задължителното упражняване на основното политическо право. В тази връзка следва да се вземе предвид, че изборителният списък съставлява основата за участие в изборите на гражданите, отговарящи на условията на чл. 42, ал. 1 от Конституцията. Включването в изборителния списък, без да поражава изборителното право, което изниква *ex constitutio*, легитимира гражданина като изборител и му дава възможност да гласува. При положение, че едно лице не е вписано в изборителния списък, то не може да упражни изборителното си право. За да гласува, изборителят трябва първо да бъде включен в изборителния списък. Принципът на всеобщото изборително право, формулиран в чл. 10 от Конституцията, изисква всички лица, които притежават изборително право към деня на провеждане на изборите, да бъдат включени в изборителните списъци. Именно всеобщността на изборителното право вмениява в задължение на държавните органи, които имат отношение към организацията и провеждането на изборите, да съставят достоверни изборителни списъци, включващи всички лица, притежаващи съответното субективно конституционно право. В принципите на европейското изборно наследство, формулирани в стандартите и препоръките на Венецианската комисия (Съвет на Европа), се включва изискването за служебно съставяне на изборителните списъци, тяхното постоянно поддържане в актуално състояние и регулярното им обновяване. В европейските страни, където има автоматична регистрация и вписване в изборителните списъци, е гарантирана възможност за регистрация в течение на сравнително продължително време. Зачиването на лицата, които не са упражнили изборителното си право без уважителни причини в два поредни избора от един и същи вид от изборителните списъци за следващи избори, не може да бъде възприемано по друг начин, освен като юридическа санкция за неупражняването на конституционно закрепеното политическо право. Следователно, задължението за гласуване не е формулирано от

законодателя в атакувания от Омбудсмана текст като въпрос на „дълг и чест“ т.е. като морален дълг, а е налице въвеждане на юридическо задължение, скрепено с юридическа санкция при неизпълнение. Зачираването от избирателния списък е негативната правна последица, която не се вписва в разбирането на Конституционния съд, че „единствено съображения от конституционен порядък могат да оправдаят ограничаване на закрепените в Конституцията права на гражданите“ (Решение на КС №11/2010 г.). Уреденият в чл. 242а, ал. 2 ИК ред за упражняване на избирателното право на следващи избори от граждани, които вече са били заличени от избирателните списъци на основание на чл. 242а, ал. 1, ИК по същество си създава затруднения и препятствия за упражняване на конституционно установено право. Не съществува конституционен текст, който да позволява въвеждане на законодателни ограничения при упражняването на признати и гарантирани от Конституцията основни права и свободи. Това се допуска само тогава, когато изрично в конституционна норма е предвидена такава възможност.

Конституцията на Република България не съдържа възможност със закон да бъде ограничавано избирателното право на българските граждани. В този смисъл е и текстът на чл. 42, ал. 2 от основния закон, който позволява единствено организацията и реда за провеждането на изборите и референдумите да се определят от Народното събрание със закон. „Организацията и редът“ не могат да включват в себе си основание за ограничаване на активното избирателно право. Поради това чл. 242а от ИК не се вписва в изискванията за принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията). Този текст влиза в противоречие и с чл. 6, ал. 2 от основния закон, доколкото допуска ограничаване на конституционни права на граждани, които по една или друга причина не са участвали в два поредни избора от един и същи вид. Макар и да се дава възможност за последващо вписване в избирателния списък по реда на чл. 242а, ал. 2, ИК третира гражданите с идентични конституционни права по различен начин – в едни случаи избирателите ще бъдат служебно вписани в избирателните списъци за участие в изборите, а в други „провинилите“ се избиратели ще са длъжни да подават заявления за зачираване от забранителния списък. Стига се до абсурдната ситуация, при която, ако заличен избирател не подаде писмено заявление по чл. 242а, ал. 2, ИК, то той никога в бъдеще няма да може да упражни основното си конституционно политическо право.

В противоречие на чл. 6, ал. 2 от Конституцията е и ал. 6 на чл. 242а, ИК доколкото в този текст се създава привилегия за едни граждани спрямо други – посочени са категория лица, за които не важи задължението за участие в изборите, т.е. за такива лица избирателното право по чл. 42, ал. 1 от Конституцията е само право, но не и задължение, а за всички останали граждани е въведено конституционно задължение за упражняване на избирателното право. Налице е неравно третиране от законодателя спрямо различни категории български граждани, при това по отношение на техните основни конституционни права.

Създаването, посредством закон, на затруднения или препятствия за упражняване на конституционните права на гражданите, които са уредени от конституционния законодател като класически субективни права, без да са съпътствани с каквито и да са задължения, влиза в противоречие с изискванията на чл. 57, ал. 1 от Конституцията. Този текст създава категорични гаранции за неотменимост на основните права и свободи на гражданите. Той е формулиран като забрана за законодателя в лицето на парламента под каквато и да е форма да отменя, ерозира, ограничава или затруднява упражняването на правата и свободите, установени в конституционния текст. Това разбиране за „неотменимостта“ на правата прави недопустимо създаването не само на закони, но и на конституционни процедури, които да затрудняват (постоянно или временно) или да правят невъзможно упражняването на основните права. В конкретния случай въвеждането на допълнителни изисквания за упражняването на избирателното право посредством чл. 242а, ал. 2 ИК препятства или затруднява упражняването на правото, поради което е налице противоречие с чл. 57, ал. 1 от Конституцията.

Противоконституционни са разпоредбите и на чл. 242а, ал. 4 и ал. 5, ИК доколкото въвеждат задължение избирателят да доказва наличието на уважителни причини, които са го препятствали да гласува с оглед избягване санкцията, съдържаща се в ал. 2 на същия текст. По този начин още веднъж се доказва характерът на юридическа санкция на зачираването от избирателния списък. В същото време посочените текстове съдържат неопределеност, която би могла да доведе до произволно лишаване от избирателно право на български граждани. Тази неопределеност се отнася както до неточното и неизчерпателно изброяване на уважителните причини и обстоятелства, така и до средствата за доказване

на уважителните причини. Законодателят борави с неясното понятие „съответни документи“, което дава възможност за различно тълкуване и преценка, а следователно и до произвол на органите на общинската администрация относно упражняването на изборителното право. Създава се правна несигурност, която на свой ред отново не се вписва в изискванията на принципа на правовата държава.

В конституционната теория и практика често се използват метаюридически „доказателства“, които обосновават въвеждането на задължителното гласуване. Така например се изтъква, че масовото негласуване на избори пречатства изграждането на демократичната държава и нарушава нейното нормално функциониране. В други случаи се стига до крайност, като ниската изборителна активност се възприема като възпрепятстване осъществяването на народния суверенитет и едва ли не представлява нарушение на чл. 1, ал. 2 от Конституцията – „цялата държавна власт произтича от народа и се осъществява от него непосредствено и чрез органите, предвидени в Конституцията“. Оттук се прави извод, че с оглед гарантиране фундамента и функционирането на демократичната държава следва да бъде въведено задължение за упражняване на изборителното право. Без излишни коментари и оборване на такива крайни и нелогични твърдения и изводи може да се зададе въпросът – какво би станало, ако в следствие на въвеждането на задължително гласуване се стигне до 100% изборителна активност, но всички избиратели гласуват с недействителна бюлетина или посочат „не подкрепям никой от кандидатите“. Нима подобна ситуация би гарантирала демократичния фундамент на държавата или би дала израз на народния суверенитет?

Текстът на чл. 242а, ал. 1, ИК е нелогичен и противоконституционен и поради съдържащата се в него законодателна делегация, посредством която се предоставя възможност на Централната изборителна комисия да определя условията и реда за заличаване на изборителите от изборителните списъци. Българската Конституция не допуска Парламентът да прехвърля на друг орган законодателната си прерогатива. Законодателят би следвало изчерпателно да уреди условията при които изборителите се заличават и вписват в забранителния списък като санкция за неупраж-

няването на изборителното си право. Въпросното законодателно решение още веднъж издава явното незачитане от страна на Народното събрание на духа и принципите на Конституцията в желанието му да въведе юридическо задължение, което понастоящем не съществува в основния закон.

Оспорваният текст поражда съмнение за юридическата прецизност, професионалният подход и политическите нагласи на законодателя по отношение на функционирането на представителната демокрация в България. Добре известно е, че при провеждането на избори за различни държавни органи в България няма един единствен изборителен списък (изискванията за вписване в изборителния списък на изборителите при местните избори са различни от тези в парламентарните и президентските избори най-малко защото за първите е въведено условие за уседналост). Ето защо не става ясно от формулировката на чл. 242а ИК поради каква причина, ако изборителят не е участвал в два последователни избора за местни органи на самоуправление, ще бъде заличен от изборителните списъци за следващите парламентарни, президентски и избори за Европейски парламент. Не става ясно дали изборителят, при положение, че не е гласувал два поредни избора за кмет на община, ще бъде заличен от изборителните списъци за избиране на общински съветници. Не е ясно също дали ако изборителят не е участвал на първия и на втория тур в президентските избори, вече е „консумирал“ неупражняване на изборителното си право в два поредни избора от един и същи вид (вж. текста на чл. 93, ал. 4, изречение първо от Конституцията). Всички тези въпроси стоят открити и текстът на чл. 242а, ал. 1 ИК не им дава отговор. Ето защо, ако Централната изборителна комисия със свои решения определи условията за налагане на санкцията за негласуване, то тя откровено би дописала законовия текст, т.е. би се стигнало до упражняване на законодателна делегация.

Категоричното преобладаващо становище<sup>8</sup>, че Конституцията на Република България не позволява със закон да бъде ограничавано под каквато и да е форма основното политическо право на българските граждани – изборителното право, а също така не допуска упражняването на това право да бъде формулирано като конституционно задължение от страна на Народното събрание.

<sup>8</sup> Проф. Емилия Друмева споделя виждането, че въвеждането на задължително гласуване е необходимо, обществено оправдано и конституционно съобразно. Според нея няма пречка задължително гласуване да бъде въведено със закон и без предварителна промяна на конституционния текст.



Поради това с основание се смята, че чл. 242а ИК влиза в пряко противоречие с основния закон на страната. Конституционният съд с решение от 23.02.2017 г. обяви чл. 242а ИК за противоконституционен<sup>9</sup>.

Как последното конституционно решение се проектира върху изразената от референдума от ноември 2016 г. воля на избирателите? Резултатите от референдума, включително по въпроса за задължителното гласуване, не обвързват Народното събрание, доколкото, макар и подкрепено от мнозинството на гласувалите, не преминава прага на избирателната активност от предходните парламентарни избори. В полето на 44-тото Народно събрание остава да се произнесе за задължителното гласуване, като отчете разбирането на Конституционния съд за санкционните последици, следващи неучастието в изборите. Въпросът остава открит.

Днес идеята за въвеждане на задължително гласуване върви ръка за ръка с желанието посредством референдум пропорционалната избирателна система да бъде заменена с мажоритарна с абсолютно мнозинство в едномандатни избирателни

райони. Ако в края на XIX век подобен политически акт е приет в Белгия с конституционни промени, той съпътства възприемането за първи път в представителното управление в Европа на пропорционална избирателна система. Паралелът между съвременните проблеми на демократичното управление в България и конституционните метаморфози в други европейски държави преди повече от един век показва безидейността на българските политически елити и опасността конституционната ни теория да бъде впримчена в политически слугинаж и раболепие пред силните на деня.

## БИБЛИОГРАФИЯ

**Киров, П.** Конституиране на представително управление в България. С., 2015, с. 149 // **Kirov, P.** Konstituirane na predstavitelno upravlenie v Balgariya. S., 2015, s. 149.

**Киров, С.** Задължително гласоподаване, сп. Демократически преглед, кн. V, С. 1906, с. 475 // **Kirov, S.** Zadalzhitelno glasopodavane, sp. Demokraticheski pregled, kn. V, S. 1906, s. 475.

**Сийес, Е.** Що е това третото съсловие? С., 2004, с. 76 // **Siyes, E.** Shto e tova tretoto saslovie? S., 2004, s. 76.

<sup>9</sup> Вж. Решение на КС по к. д. № 11/2016 г.