

# НЯКОИ ТЕХНОЛОГИИ ЗА ПОВИШАВАНЕ НА АКТИВНОСТТА ПРИ ГЛАСУВАНЕ В БЪЛГАРИЯ

доц. д-р Зорница Йорданова  
Русенски университет, България

**Резюме:** Докладът изследва някои проблематични аспекти на нормативната уредба на изборите и референдумите в България и предлага възможности за промени в законодателството с оглед повишаване активността на българските гласоподаватели. Предвид резкия спад в процента гласуващи български граждани през последните години, една от най-важните задачи на Народното събрание е да подбере оптималните методи, за да гарантира не само пълноценното реализиране на изборителните права на гражданите, но и действителното зачитане на тяхната политическа воля.

**Ключови думи:** избори, референдум, изборителна активност

## SOME TECHNOLOGIES TO INCREASE VOTING ACTIVITY IN BULGARIA

Assoc. Prof. Zornitsa Yordanova, PhD  
University of Ruse, Bulgaria

**Abstract:** The report examines some of the problematic aspects of the normative regulation in Bulgaria concerning elections and referenda and proposes possibilities for changes in the legislation with a view to increase Bulgarian voters' activity. Given the significant decline in the percentage of Bulgarian citizens voting in recent years, one of the most important tasks of the National Assembly is to identify the optimal methods to guarantee not only the full realization of the voting rights of citizens, but also the actual respect of their political will.

**Key words:** elections, referendum, voting activity

### УВОД

Докладът изследва някои слабости и проблеми в нормативната уредба на изборите и референдумите в Република България (РБ) и предлага обсъждането на промени в законодателството с цел пови-

шаване активността на българските гласоподаватели. Предвид резкия спад в процента гласуващи у нас през последните години (избирателна активност над 50% е достигната за последен път в РБ на парламентарните избори на 04.04.2021 г.), една от най-важните задачи на Народното събрание би следвало да бъде да приложи оптимални мерки от законов и административен характер, за да гарантира не само пълноценното реализиране на избирателните права на гражданите, но и действителното зачитане на тяхната политическа воля. При това трябва да се стимулира не само гласуването на избори, но и на референдуми като най-характерна форма на пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление.

В доклада най-сериозните по преценка на автора дефицити в действащото законодателство, водещи до зазуба на интерес у избирателите и спад на тяхното участие, ведно с идеите и възможните варианти за отстраняване на констатираните несъвършенства в правната уредба, са разгледани в няколко основни пункта, съответстващи на конкретни етапи или особености на анализирания процес<sup>1</sup>.

## **ИЗЛОЖЕНИЕ**

### **1. Идеи за промяна в условията и реда за формиране на избирателните списъци и/или въвеждане на предизборна регистрация**

Фундамент на всеки изборен процес е актуалното и вярно определяне на лицата, които могат да участват в него, т.е. притежаващите активно избирателно право граждани. В този смисъл коректното съставяне на избирателните списъци е от ключово значение както за точното пресмятане на избирателната активност, така и за действителното отразяване волята на населението (както при конституиране на представителните органи, така и при вземане на решения по същество чрез формите на т.нар. пряка демокрация).

През последните години в България не само представители на политически сили, а и множество автори в сферата на правото, социалните и политически науки са формулирали разнообразни предложения как да се усъвършенства този етап на процеса, за да се спази както

---

<sup>1</sup> Изложението не претендира за изчерпателно представяне на всички актуални проблеми, свързани с произвеждането на изборите у нас, тъй като това би надхвърлило значително обема на научен доклад. Под „технологии“ в заглавието на публикацията следва да се разбират не само съвременните информационни и комуникационни технологии, а в по-общ план – способности за повишаване активността на гласоподавателите.

принципът на народния суверенитет, установен в чл. 1, ал. 2 от Конституцията на РБ, така и чл. 3 от Протокол № 1 към Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи, предвиждащ задължение на държавата да осигури свободни избори, осигуряващи свободно изразяване волята на народа при избиране на законодателното тяло. Съществуващите идеи (в това число и внесените в настоящото 51-во Народно събрание предложения за промени в Изборния кодекс) следва да бъдат подложени на широко, всестранно и задълбочено обсъждане с оглед откриване на оптималната мяра между осигуряването на висока избирателна активност и включването само на граждани, действително заинтересовани от управленските процеси, като се ограничат купеният, корпоративният и манипулаторният вот.

**1.1.** Една от спорните идеи от последните десетилетия е въвеждането у нас на т.нар. активна предварителна регистрация на гласоподавателите. Съществуват различни варианти за това, като общата идея е в избирателните списъци да са включени само гражданите, които проявят активност и лична воля да се включат в изборния процес. В тази насока се съдържат предложения в редица внасяни законопроекти в Народното събрание (НС) в последните години<sup>2</sup>. За известно време съществуваше и противоположно по смисъл разрешение – дерегистрация при пасивност на избирателите. През 2016 г. беше приет чл. 242а от Изборния кодекс (ИК), съгласно който гражданите, неупражнили избирателното си право без уважителни причини в два поредни избора от един и същ вид, следваше да се заличават от избирателния списък за следващите избори и да се вписват в списъка на заличените лица. Конституционният съд (КС) на Република България обяви тази разпоредба за противоконституционна с Решение № 3 от 23.02.2017 г. по к.г. № 11/2016 г. В мотивите на решението си КС посочва, че *„Въвеждането на активна регистрация, за да се изчистят „мъртвите души от списъците“...очертава непропорционалност на използваното средство най-малкото защото актуализирането на избирателните списъци, като част от организацията на изборите, е задължение на съответните държавни органи, включително и тези*

---

<sup>2</sup> Следва да се посочи, че за единадесетте години от приемането на действащия втори Изборен кодекс (обн. ДВ, бр. 19 от 05.03.2014 г.) до началото на 2025 г. в НС са внесени 80 законопроекта за изменение и/или допълнение на кодекса, пет от които в действащото 51-во Народно събрание, което бе свикано преди 2 месеца. Независимо от тази активност на народните представители, редица от въпросите, засегнати в настоящия доклад, до момента не са преуредени по начин, осигуряващ повишаване на избирателната активност и гарантиращ свободни и честни избори.

*по гражданското състояние. Принципът на всеобщото избирателно право изисква всички граждани, които притежават избирателно право към момента на произвеждане на изборите, да бъдат включвани служебно в избирателните списъци. Държавните органи, натоварени с организацията и провеждането на изборите, имат задължението да съставят избирателни списъци с достоверни данни относно всички граждани, носители на конституционно уреденото избирателно право. Следователно оспорената разпоредба се явява противоконституционна, защото чрез ограничаване на избирателното право се преследва разрешаване на управленски проблем, което не може да бъде вменено в задължение на избирателите.“*

Подкрепям виждането на КС, че държавата не следва чрез санкциониране на гражданите да решава своите институционални проблеми. Въпреки това въвеждането на активна предизборна регистрация при облекчени условия (така че да не се обременяват излишно гражданите с прекомерни административни процедури) би могло действително да доведе до позитивни резултати – не само повишаване на реалната избирателна активност, но и точно отразяване на действителната политическа воля на българския народ. Шо се отнася до задължителния характер на гласуването и понастоящем съгласно второто изречение на ал. 1 на чл. 3 ИК (добавено със същия Закон за изменение и допълнение на Изборния кодекс, с който е въведен чл. 242а, и неоспорено пред КС) „Гласуването е задължително, извършва се лично от избирателя и представлява изпълнение на гражданския му дълг“, макар вече да няма юридическа санкция при неупражняването на това основно конституционно право. Избирателното право се разглежда в правната теория не само като основно право, но и като публична функция<sup>3</sup>. В този смисъл упражняването му е проява на активна гражданска позиция. Затова следва да бъде въведен такъв вариант на активна предизборна регистрация, който да не отнема много време и да не създава затруднения на избирателите, като същевременно гарантира, че в списъците няма да бъдат включени лица, които от дълги години не живеят в страната и не участват в управленските процеси. Един възможен вариант за това би било служебното включване като основа на избирателните списъци на всички граждани, гласували на избори през последните 5 години (за да се обхванат в пълен цикъл всички видове избори – парламентарни, местни, президентски и за членове на Европейския парла-

---

<sup>3</sup> Вж. Друмева, Е. Конституционно право. Пето допълнено и преработено издание. С., Сиела (Drumeva, E. Konstitutsionno pravo. Peto dopolneno i preraboteno izdanie. S., Siela), 2018, 270 – 272.

мент)<sup>4</sup>. Ежегодно тази основа може да се актуализира, като от нея се изключат починалите и загубили избирателни права и се добавят лицата, които тепърва ги придобиват, плюс подалите изрично заявление (в центровете за административно обслужване в съответните общински администрации или онлайн) в определен срок (примерно до средата на декември). Това заявление следва да може да се подава и по интернет без изискване за квалифициран електронен подпис при въвеждане на съответните контроли, за да се осигури, че се подава лично от лицето. По този начин ежегодно ще има актуални избирателни списъци на лица, които действително се включват в политическите процеси. Едновременно с това на законово ниво следва да бъдат въведени оптимални условия и ред за упражняване избирателните права на гражданите, които не отговарят на посочените условия. Редно е да се осигури възможност и за проверка в базите данни и дописване „под чертата“ в деня на избора/референдума на лица, явили се да гласуват, но невключени в списъците. В допълнение, сайтът на Главна дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване“ за справки за гласуването следва да е активен не само преди избори, а постоянно, и в него (примерно след регистрация) всеки да може да направи справка за последното си гласуване, а и представителите на изборната администрация да имат предоставен служебен справочен достъп в изборния период.

**1.2.** Един от основните предмети на дискусия в последните години относно избирателните права на българските граждани е какви да бъдат параметрите на гласуването в чужбина<sup>5</sup>. Както е известно,

---

<sup>4</sup> Към датата на предаване на настоящия доклад за печат предстои в Народното събрание да бъдат обсъждани на второ гласуване промени в Изборния кодекс, част от които предвиждат служебно включване в предварителните избирателни списъци на българските граждани, гласували на последните избори и отговарящи на условията, както и за провеждане преди всеки избор на кампания на ШИК за вписване в списъците (след подаване на заявление) на хората, които не са гласували на последните съответни по вид избори.

<sup>5</sup> За развитието на законодателството у нас по този въпрос вж. Йорданова, З. Развитие на правната уредба на гласуването извън страната в съвременното българско изборно законодателство. – В: Развитие на правото в контекста на хуманитарната криза в Близкия Изток и Украйна (сборник с доклади от Лятната научна сесия на Юридическия факултет на ВСУ „Черноризец Храбър“ – 24 – 25 юни 2016 г.). Варна, ВСУ (Jordanova, Z. Razvitiie na pravната uredba na glasuvaneto izvan stranata v savremennoto balgarsko izbornо zakonodatelstvo. – V: Razvitiie na pravoto v konteksta na humanitarnata kriza v Blizkia Iztok i Ukraina (sbornik s dokladi ot Lyatnata nauchna sesia na Yuridicheskia fakultet na VSU „Chernorizets Hrabar“ – 24 – 25 juni 2016 g.). Varna, VSU), 2016, 249 – 265.

през 2021 г. в чл. 249 от Изборния кодекс беше извършена промяна, като за произвеждане на парламентарни избори се образуват 32 изборни района, в т.ч. един многомандатен изборен район „Извън страната“. Реалното въвеждане на този 32-ри изборен район обаче беше отложено за 2025 г., като в НС предстои да се обсъжда на второ четене ново отлагане. Това показва, че към настоящия момент няма ясна визия как точно ще функционира този район, как ще се извършва гласуването в него, какъв ще е броят на мандатите, които ще се разпределят, и т.н.. Следва да се има предвид също така негативно-то отношение на част от българите, живеещи в страната, спрямо гласуването от чужбина на избиратели, които трайно са се установили в други държави. Липсва и пълна, актуална и достоверна информация колко точно български граждани живеят по света. Ако приемем, че те са около 2,8 милиона<sup>6</sup>, а съобразно последните данни от преброяването у нас живеят малко над 6,5 милиона души, то при спазване на същата пропорция при определяне на мандатите, би следвало 30% от местата в Народното събрание, т.е. 72 мандата да бъдат за изборния район „извън страната“. Не е уместно и справедливо толкова голям процент от българските депутати да се избират чрез гласуване в други държави. Голяма част от българите в чужбина дори не проявяват интерес към изборите в РБ. По-разумно би било броят на мандатите, разпределени за 32-рия изборен район (след неговото образуване), да бъде пропорционален на съотношението между средноаритметичния брой гласували в чужбина и общия брой гласували на избори за НС – например за период от 5 години назад.

За гласуването на българските избиратели извън страната също има идеи за въвеждане на активна предизборна регистрация през сайта на ШИК. И понастоящем тези лица могат съгласно чл. 16 ИК да подадат заявление за разкриване на секция в чужбина извън служебно създадените, като при поне 40 подадени заявления се създава секция. Отделно от това, съгласно действащата (към момента на представяне на доклада) редакция на чл. 14 ИК, избирателни секции извън страната се образуват навсякъде, където има дипломатическо или консулско представителство, както и в местата, в които на проведени в последните 5 години избори е имало образувана поне една избирателна секция, в която са гласували поне 100 избиратели, както и на други места – по преценка на ръководителите на дипломатическите и кон-

---

<sup>6</sup> Вж. статия относно справка, предоставена от Министерството на външните работи по искане на Народното събрание, на ел. адрес: <https://bnr.bg/radiobulgaria/post/101771869/priblizitelno-3-mln-balgari-jiveat-izvan-predelite-na-stranata-ni>

сулските представителства. През годините изискванията за разкриване на секции в чужбина са се променяли нееднократно. Очевидно до момента не е намерено трайно и балансирано решение на въпроса какви да са условията за гласуване на българските граждани в чужбина. Нужно е този въпрос да се обсъди с максимално широк кръг представители на българските общности, като се проведат нееднократни срещи (съвременните технологии позволяват това да стане в реално време) с членове на секционни изборителни комитети в чужбина, а не само с представители на нашите дипломатически и консулски представителства. Така биха могли да бъдат установени реалните предизвикателства и да бъде взето оптималното решение. Личното ми мнение е, че въвеждането на монолитен изборен район „извън страната“ е много проблематично, доколкото българската диаспора в различните континенти и дори в отделните части на Европа има своите особености. Това прави изключително трудно формирането на един общ изборен район, както и определянето на справедливо и пропорционално представителство на тези български граждани в националния парламент. Затова към този въпрос следва да се подходи изключително внимателно. Друг вариант би бил, ако в бъдеще се въведе на законово ниво и се обезпечи технологично възможността за гласуване по електронен път, българските граждани извън страната да участват в избора, като им се генерира бюлетина съобразно района по постоянния им адрес в България, а не да се формира отделен изборен район.

### **2. Идеи за промяна в условията за регистрация на кандидати**

**2.1.** Смятам, че един от проблемите, оказващ влияние върху изборителната активност, е свързан с *неравнопоставеността между независимите кандидати и тези, включени в листи на политически партии и коалиции*. Изразявала съм и поддържам да поддържам позицията, че на първо място, за да се осигури равнопоставеност, следва всеки кандидат да бъде издигнат само в един изборен район – този, в който пребивава трайно и в който има адресна регистрация<sup>7</sup>. В момента Изборният кодекс позволява кандидатите, издигнати от политическите сили, да бъдат включени при парламентарни избори в листите на партията/коалицията в два изборни района. Според мен това води до изкривяване на изборния резултат. За това има и практически примери – гражданите често гласуват за издигнати в района известни обществени фигури (непроизхождащи и неживеещи в съответната област),

---

<sup>7</sup> Вж. например Йорданова, З. Изборите в България – актуални конституционноправни проблеми. Плевен, Mediatech (Yordanova, Z. Izborite v Bulgaria – aktualni konstitutsionnopravni problemi. Pleven, Mediateh), 2017.

които впоследствие се отказват да бъдат обявени за избрани от конкретния (обичайно по-малък) изборен район. Така в последния район бива избран следващият в листата (който получава мандат само заради обстоятелството, че водачът на листата е известна личност). По този начин политическите партии в редица случаи получават мандати в райони, в които иначе не биха получили достатъчен брой гласове.

В контекста на осигуряване равнопоставеността на кандидатите следва да се обърне и облекчаване на условията за издигане на независими кандидати. На национални избори политическите партии и коалиции с оглед развитите си структури могат по-лесно да съберат в кратките законови срокове изискуемите подписи, отколкото инициативните комитети. Показателен е фактът, че на последните парламентарни избори имаше само един регистриран независим кандидат за депутат – Чавдар Попов, в 15-ти МИР – Плевен. При съществуващата избирателна система обаче нямаме избран независим депутат в състава на НС от приемането на Конституцията на Република България от 1991 г. насам. Причините за това следва да бъдат задълбочено обсъдени и да се намери оптималният баланс, така че да има реална възможност за избиране на авторитетни и политически необвързани личности в състава на НС, а и на Европейския парламент. Що се отнася до евродепутатите, там броят на избиратели, които следва да подкрепят издигането на независим кандидат за член на ЕП от РБ, е 2500 – равен на изискуемите за президент, което е непропорционално.

При местните избори също съществува проблемът със завишения брой подписи, необходим за регистрацията на независим кандидат. Оказва се, че в големите общини са нужни повече подписи за регистрацията на независим кандидат за общински съветник, отколкото са нужни за регистрацията на независим кандидат за народен представител в съответната област (обхващаща няколко общини). Това е така, защото съгласно чл. 257, ал. 1 ИК независим кандидат за народен представител се регистрира, когато кандидатурата му е подкрепена от най-малко едно на сто, но не повече от 1000, от избирателите с постоянен адрес на територията на изборния район. Така в 19-ти многомандатен изборен район – Русе, обхващащ 8 общини, общият брой гласоподаватели на последните парламентарни избори, проведени на 27.10.2024 г., е бил по данни на Централната и Районната избирателна комисия 198 570<sup>8</sup>; ако бъде приложено правилото за 1% от общия брой избиратели, това би означавало, че за издигане на независим кандидат за народен представител същият следва да събере подкрепата на поне 2000 избиратели, но зако-

---

<sup>8</sup> <https://results.cik.bg/pe202410/aktivnost/19.html>

ногоателят ограничава изискуемите подписи до 1000. Тези избиратели обаче трябва да са с постоянен адрес в съответния район (област), докато партиите и коалициите могат да съберат изискуемите 2500 подписа във всички изборни райони. От друга страна, на местните избори в Община Русе на 29.10.2023 г. броят на избирателите в общината е бил 134 368 (от които са гласували 42 126, т.е. избирателната активност е била 31,35%). Право да издигнат независим кандидатур за общински съветник в общини над 100 000 жители имат поне 1000 избиратели в общината, а за кмет на община – най-малко 2000. Така настоящата формулировка на изискванията в Изборния кодекс поставя по-сериозни ограничения пред кандидатите за общински съветници в големите общини, отколкото пред кандидатите за народни представители, които се избират на ниво област. При това членовете на Общински съвет – Русе са 51, а депутатите от 19-ти МИР – Русе в Народното събрание са само 7. Следва да се обмислят възможностите за преодоляване на тези диспропорции в правната уредба.

Тук отново следва да бъде поставен въпросът как ще се издигат кандидатите и как ще се формират листите в изборния район „извън страната“, ако и когато същият реално започне да се образува за про-извеждане на парламентарни избори. Смятам за погрязващо се, че с оглед спазване на конституционните принципи на изборите, установени в чл. 10 от Конституцията, не следва да се допуска едно и също лице да се кандидатира едновременно в България и извън нея. Намирам, че въвеждането на ограничение за регистриране само на едно място би повлияло положително на избирателната активност, защото гражданите ще имат по-пълноценни контакти със „своите“ народни представители, които от своя страна ще са по-добре запознати с местните проблеми. Действително съгласно чл. 67, ал. 2 от Конституцията депутатите представляват не само своите избиратели, а целия народ. Шом обаче парламентарното представителство се формира на районен принцип и всеки изборен район излъчва определен брой народни представители, то би следвало, за да се избегне изкривяването на резултатите, регистрирането на листите да спазва същото райониране (дори това да означава издигане в някои райони на по-малко кандидатури поради липса на достатъчно изявени членове на съответната партия или коалиция в определени части на страната).

### **3. Идеи за промени относно гласуването с преференции и гласуването „не подкрепям никого“**

#### **3.1. Проблеми на преференциалното гласуване и влиянието им върху избирателната активност**

Считано от 2014 г. у нас на всички пропорционални избори (за Народно събрание, за президент и вицепрезидент и за членове на Европейския парламент от Република България) се прилага възможността за гласуване с преференции. Прагът за валидност на преференциите е различен – при избори за народни представители и за общински съветници предпочитанията за отделните кандидати са валидни, ако броят на преференциалните гласове за кандидата е не по-малък от 7 на сто от гласовете, подадени за кандидатската листа, а при европейски избори – от 5 на сто от гласовете, подадени за кандидатската листа. Нееднократно съм застъпвала позицията, че този праг не е обоснован и би било добре да се обсъди неговата промяна, респективно съобразяването му с броя на мандатите в изборния район, а не с конкретен процент и то идентичен на местни и национални избори. Що се отнася до избора на членове на Европейския парламент от РБ, там 5%-ният праг за валидност на преференциите е по-приемлив, а и базата за изчисляването му е доста по-висока. Категорично считам, че е редно да отпадат разпоредбите на чл. 278, ал. 5 и чл. 437, ал. 5 ИК, съгласно които, когато избирателят не е отбелязал предпочитане (преференция) за кандидат в избраната от него кандидатска листа при избори за народни представители или общински съветници, се зачита предпочитане (преференция) за кандидата, посочен на първо място в листата<sup>9</sup>. Макар и трудно да може да се обоснове противоконституционност на тези текстове, възможността водачът да получава и всички неpreferенциални гласове, подадени за издигналата го партия/коалиция, не е обоснована нито от юридически, нито от логически или практически съображения. Това законодателно разрешение е несправедливо и считам, че ако бъдат отменени тези текстове, гражданите ще имат стимул да гласуват, за да разместят партийните листи и да поставят „своя кандидат“ на избираемо място. Понастоящем немало избиратели се демотивират да използват преференциалния си вот, защото за да бъде изместен водачът, често е нужно повече от половината гласували за листата да са подкрепили един и същ кандидат, различен от първия (а това се случва изключи-

---

<sup>9</sup> Съображенията си съм посочила в доклада си „Относно „привилегията“ на водачите на листи в парламентарните избори“ (Относно „privilegiyata“ na vodachite na listi v parlamentarnite izbori: <https://conf.uni-ruse.bg/bg/docs/cp22/7.1/7.1-6.pdf>).

телно рядко). Ако тези спорни текстове бъдат отменени, от издигането на качествени кандидати и вътрешната конкуренция между тях ще зависи разпределението на мандатите на съответните партии и коалиции. Така обществените нагласи и предпочитания в изборния район ще намерят своето справедливо отражение в състава на съответния представителен орган. Шо се отнася до потенциалното бъдещо „активиране“ на изборния район „извън страната“, както посочих по-горе, според мен следва да се обмисли възможността (която ще е свързана и с немалки икономии за бюджета) за въвеждане на онлайн гласуване с възможност за преференции съобразно постоянния адрес на лицето в страната (а не както понастоящем от чужбина да се гласува само за партии и коалиции).

### **Гласуването „не подкрепям никого“ и неговото отражение върху избирателната активност**

Както е известно, едновременно с въвеждането на гореспоменатия чл. 242а от Изборния кодекс беше предвидена и възможността гражданите, задължени да подадат гласа си под страх от евентуално последващо заличаване от списъците, да посочат в бюлетината, че не подкрепят никоя от листите. Независимо че разпоредбата на чл. 242а беше обявена за противоконституционна, опцията „не подкрепям никого“ вече съществува на всички избори у нас от повече от 8 години. Същевременно обаче бюлетините с такава отметка, макар и действителни, не се включват при формиране на изборния праг, нито на националната, районната или общинската избирателна квота. Това поражда въпроса дали е уместно съществуването на тази опция, ако тя няма отражение върху реалния изборен резултат, а служи само като индикация за избирателната активност. По въпроса за конституционносъобразността на изключването на гласовете „не подкрепям никого“ при формиране на общинската избирателна квота на местни избори е образувано конституционно дело № 24 от 2024 г., по което се очаква произнасяне на Конституционния съд. В зависимост от изхода на делото следва законодателят да обмисли съществуването на тази опция в бюлетините. Гласът, отбелязан в квадратчето „не подкрепям никого“ би имал равна стойност с подадените за листи, само ако се отразява при определяне на изборните квоти и прагове. В противен случай той няма реална практическа приложимост. В мой доклад, изпратен за публикуване, съм анализираща различните алтернативи – това квадратче да отпадне от бюлетините, да остане, като гласовете с такава отметка се включват при определяне на 4%-ната бариера на парламентарни избори, както и на избирател-

ните квоти на всички нива, и най-радикалното предложение – процентите на гласовете „не подкрепям никого“ да се отразяват и при разпределението на мандатите, като се трансформират в незаети места в състава на съответните представителни органи. Последното, мисля, би довело до повишаване на избирателната активност на гражданите, желаещи да реализират пълноценен протестен вот, но би било атакуемо от гледна точка на своята конституционност. Все пак считам, че е редно този въпрос отново да бъде поставен на дневен ред и да бъде преразгледана правната уредба на гласуването с „не подкрепям никого“ след влизане в сила на решението на Конституционния съд по к.г. № 24 от 2024 г.

#### **4. Отражение на правилата за определяне и оспорване на изборните резултати върху избирателната активност**

В този пункт на изложението, освен предложението за включване на гласовете „не подкрепям никого“ в изборния праг на национално ниво, както и в националната, общинските и районните избирателни квоти (представено по-горе), има и още някои въпроси, които заслужават обсъждане. В 51-вото Народно събрание бяха внесени и приети на първо гласуване 5 законопроекта за изменение и допълнение на Изборния кодекс, относими към начина на гласуване и преброяване на резултатите (съответно скоро се очаква законова промяна). Същевременно пред Конституционния съд бяха образувани 5 конституционни дела за оспорване (изцяло или частично) законността на произведените на 27.10.2024 г. избори за 51-вото Народно събрание. Това ясно показва, че съществуват сериозни предизвикателства пред точното преброяване и отчитане на изборните резултати. Въвеждането на видеонаблюдението на практика не спомогна за преодоляване на тези проблеми. От резултата при изборите след евентуалното въвеждане на преброителни комисии ще се прецени доколко това би допринесло за повишаване качеството на изборния процес. Считам, че машинното гласуване и отпечатването на машинния протокол, ако се сведат до минимум възможностите за манипулация на устройствата за гласуване, биха елиминирали човешкия фактор при пресмятането и печално известните „прехвърляния“ на гласове от една политическа сила към друга. Освен това машинното гласуване е удобно и не позволява последваща корекция на отпечатания върху разписката/бюлетината вот. Задача на парламента е да създаде необходимите и достатъчни гаранции, че действителните гласове, подадени от избирателите, ще бъдат правилно отчетени при определяне на окончателните изборни резултати.

Друг проблем, който е от естество да води до занижаване на избирателната активност, е невъзможността да бъдат оспорени изборните резултати, а с това и законността на произведените избори на национално ниво от непосредствените участници в тях – партиите, коалициите и самите независими кандидати. С изключение на случаите, когато съответните партии/коалиции са парламентарно представени (тогава 1/5 от избраните депутати могат да сезират Конституционния съд), в останалите хипотези кандидатите, пряко засегнати от нарушения в изборния процес, не могат самостоятелно да инициират производство по касиране на национални избори. Изборният кодекс ги задължава да се обърнат (в 7-дневен срок от обявяването на решението на ЦИК с окончателните изборни резултати) към някой от органите по чл. 150, ал. 1 от Конституцията. От своя страна сезираният орган има 15-дневен срок от обявяването на окончателните изборни резултати, за да се обърне към КС, но със собствено мотивирано искане. Т.е. субектът по чл. 150, ал. 1 КРБ не е длъжен да препрати служебно жалбите/оспорванията, постъпили до него, а следва да направи самостоятелна преценка дали да отправя искане до КС или не. По този начин значителни изборни нарушения биха могли да останат несанкционирани в случай, че сезираният орган по чл. 150, ал. 1 КРБ не открие основание или не успее в срок да отнесе въпроса до КС. Мисля, че е назрял моментът да се разшири кръгът на субекти, които да могат да отправят искания до Съда. Доколкото обаче това изисква поредна конституционна ревизия, за която не е известно дали, респективно кога, би имало необходимото мнозинство, към настоящия момент по-адекватно и бързо разрешение на въпроса би било въвеждането на законово ниво на задължение за субектите по чл. 150, ал. 1 КРБ да препращат пристигналите при тях жалби до КС при минимална проверка на приложените доказателства, без да излагат самостоятелни аргументи за касиране на изборите<sup>10</sup>. Действително по този начин би могъл да се натовари повече Конституционният съд, затова е уместно все пак въвеждането на някакви филтри, за да не бъде ангажиран Съдът с бланкетни жалби, неподкрепени с доказателства. Същевременно обаче следва да бъде осигурен и достъпът до КС, така че да се обезпечи разглеждането на изборните нарушения от единствената институция у нас,

---

<sup>10</sup> Вж. по този въпрос Йорданова, З. Към въпроса за оспорването на парламентарни избори пред Конституционния съд на Република България. – В: *Horizonti v razvitiето na choveshkite resursi i znaniето (nauchna konferentsia s mezhdunarodno uchastie)*. Том II. Бургас (Yordanova, Z. Kam varosa za osporvaneto na parlamentarni izbori pred Konstitutsionnia sad na Republika Bulgaria. – V: *Horizonti v razvitiето na choveshkite resursi i znaniето (nauchna konferentsia s mezhdunarodno uchastie)*. Том II. Бургас), 2015, 340 – 348.

която разполага с правомощието да касира (изцяло или частично) произведени общонационални избори.

### **5. Идеи за повишаване активността при произвеждането на референдуми в Република България**

Неколкократно в свои публикации съм изтъквала необходимостта от значителни промени в Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (обн. ДВ, бр. 44 от 12.06.2009 г., с изм. и доп.). Считаю, че понастоящем законът повече затруднява, отколкото осигурява произвеждането на значими референдуми, които да доведат до действително изпълнение волята на избирателите. В 51-вото Народно събрание има внесени два законопроекта за изменение и допълнение на ЗПУГДВМС, но към настоящия момент те още дори не са обсъждани на заседание на Комисията по конституционни и правни въпроси. Няколко са основните параметри на прякото участие на гражданите, които трябва да бъдат приоритетно променени според мен, за да може това пряко участие на народа във властта да стане реалност:

**5.1.** На първо място, намирам за нужно да бъде понижен прагът на подписи за инициране произвеждането на национални референдуми от граждани – както за задължителното му произвеждане, така и за разглеждане на предложението от НС. Настоящите изисквания за 400 000, респективно за 200 000 подписа, поставят значителна пречка пред възможностите за изразяване волята на суверена. Ако има пониски прагове, особено за задължително произвеждане на национален референдум, считам, че гражданите биха гласували по-активно.

**5.2.** На следващо място, има несъгласуваност между правилата за активното избирателно право, относими към местните избори и към местните референдуми. Докато на местни избори у нас могат не само да гласуват, но дори и да се кандидатира за общински съветници граждани на други държави – членки на Европейския съюз (вж. чл. 397, ал. 2 ИК), то при местните референдуми живущите в съответната община, район или кметство граждани на други държави членки не само че не могат да изразят позицията си по същество по важен местен въпрос от компетентност на органите на местно самоуправление, респективно органите на района или кметството, но не могат и да участват в подписка с предложение за произвеждане на такъв референдум. Считаю, че единството и безпротиворечивостта на правната система изискват тази несъгласуваност да отпадне, поне що се отнася до местните референдуми<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> По този въпрос съм писала и по-подробно в следния доклад: Йорданова, З. Проблеми на действащата правна уредба на местните референдуми в Репуб-

**5.3.** Необходимо е занижаване на изискванията за успешно произвеждане на национален и на местен референдум. При националните референдуми не е справедливо задължителният характер на референдума да зависи от избирателната активност, отчетена на последните по време парламентарни избори. В международен план е установено, че гражданите гласуват по-рядко на референдуми, защото те изискват отговор по същество на зададен конкретен въпрос. Затова обвързването на успеха на референдума с броя гласували на избори не е коректно. Що се отнася до местните референдуми, там съществува друг проблем – залагането на изискване за поне 40% избирателна активност само по себе си не е прекомерно, но този процент не следва да се отчита съобразно общия брой избиратели в общината, ако референдумът е произведен само в част от нея. Минималното изискване за избирателна активност трябва да се изчислява с оглед административно-териториалната единица, в която е осъществена съответната форма на допитване. Това може да бъде цялата община, но и отделен район в София, Пловдив или Варна, може да бъде отделно кметство или населено място. След промените в Закона за административно-териториалното устройство на Република България от 2021 г. (ЗИДЗА-ТУРБ, обн. ДВ, бр. 36 от 01.05.2021 г.) вече всяко населено място с над 100 жители по постоянен адрес образува самостоятелно кметство. Референдум в толкова малко населено място обаче няма как да има правно обвързващ характер за цялата община. Поради това следва да се промени текстът, като изискуемата избирателна активност се определи съобразно административно-териториалната единица, в която се гласува.

**5.4.** Не на последно място, за активността при произвеждане на референдумите като най-типични форми на пряка демокрация в значителна степен допринася провеждането на адекватна информационно-разяснителна кампания. Тя може да се осъществява както в интернет и по националните медии, така и чрез изпращане на разяснителни материали по пощата и поставянето им на обществени места. Не смятам, че у нас на този въпрос се отделя нужното внимание. А щом от гражданите се очаква да дадат информирано и адекватно формирано мнение по даден въпрос, те следва да са предварително и обек-

---

лика България. – В: Правото – традиции и перспективи /сборник от Юбилейната научна конференция на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“ (септември 2017 г.). С., Сиела (Yordanova, Z. Problemi na deystvashtata pravna uredba na mestnite referendumi v Republika Bulgaria. – V: Pravoto – traditsii i perspektivi /sbornik ot Yubileyната научна konferentsia na Plovdivskia universitet „Paisiy Hilendarski“ (septemvri 2017 g.). С., Siela), 2018, 412–426.

тивно запознати с потенциалните правни последици от приемането на съответния акт, като им бъдат представени различните гледни точки. Това също би ги стимулирало да подадат гласа си за избраната от тях позиция.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Настоящият доклад анализира приложимостта на няколко групи способности (технологии), чрез използването на които би могло да се въздейства върху активността на гласуване на избори и референдуми у нас. По част от тях и понастоящем се провежда теоретичен, практически, както и политически дискурс, и са публикувани научни и популярни изследвания (на юристи, политолози, социолози и други). Някои идеи в същата насока и в момента се обсъждат в парламента, тъй като са включени в законопроекти за изменение и допълнение на Изборния кодекс и на Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление. Предстои да стане известно дали, респективно кои от тях, ще бъдат приети. Считам, че дори и само няколко от изложените в настоящия доклад идеи да се реализират, за което да бъдат създадени необходимите закони и институционални условия, това би увеличило реалната активност на гласоподавателите. Държавата има задачата да осигури свободното и честно произвеждане на изборите при адекватно отразяване и отчитане политическата воля на българските граждани. За тази цел всички очакваме законодателят да открие и съхрани оптималния баланс между пълноценното реализиране на изборителните права и предизвикателствата (технологични, информационни, икономически, финансови) пред развитието на съвременните общества.