

## МЕЖДУНАРОДНИ И ЕВРОПЕЙСКИ ПРАВНИ СТАНДАРТИ НА ДЕМОКРАТИЧНИТЕ ИЗБОРИ

*Проф. д-р Евгени Танчев*

### Въведение

Съвременното представително управление е резултат от три основни идеи и социални процеси – ограничаване на абсолютизма, легитимация на управлението чрез народен суверенитет и делегиране на власт за ограничени периоди от време на представителните събрания, които се избират чрез редовни, свободни и честни демократични избори.

Днес нито един политик или учен би оспорил, че демократичното представително управление може да не бъде основано на избори.<sup>1</sup> Победата на демокрацията направи изборността на представителните събрания неопровержима и неотменима в същата степен, както аксиомата, че не може да има данъчно облагане без представително управление, която навремето постави основите на парламентите и създаде ограничения на монархическия суверенитет и основанието на държавата през средните векове.

Демокрацията, човешките права и господството на правото<sup>2</sup> са трите основни стълба на Европейското конституционно наследство.<sup>3</sup>

Въвеждането на международните стандарти в изборите е важна демократична гаранция за съхранението на истинския демократичен характер на представителното управление. Прилагането на стандартите предпазва партиите от изкушението да изкривят и деформират народния вот, което е присъствало още в най-ранните форми на избирателното право.

Още от най-дълбока древност управляващите са се стремили чрез злоупотреба в изборите да изкривят предпочитанията на избирателите, за да могат да се издигнат до властта или да удължат своя престой в управлението.<sup>4</sup>

Същността на изборите е била обяснявана като инструмент за конституиране на политическото представителство, или като пряко участие на народа в управлението. В първият случай се преувеличава инструменталния характер на изборите и те се интерпретират като техническо средство за образуване на държавни органи.

Пасивното и активното избирателно право се определят в теорията и като форми за пряко народно участие в управлението. В свободните демократични, многопартийни и състезателни избори се извършва легитимация на модерното конституционно управление, основано върху съгласието на управляваните. Изборите изразяват предпочитанията на избирателите по същия начин както другите форми на пряката демокрация – императивния референдум, консултативния референдум, народната инициатива, плебисцита, отзоваването, народното вето и ратификационния референдум.

При инструменталния подход избирателното право се определя като публична функция или задължение, което се осъществява от избирателите при установяване на представителното управление. В контекста на второто разбиране избирателите са титуляри на суверенни права в изборите и те са свободни да ги упражняват или да се въздържат от тяхното упражняване.

В политическата теория и законодателната практика активното избирателно право и пасивното избирателно право са били определяни като:

– основно политическо право, което дава възможност на гражданите да участват пряко в управлението

– публична функция, която води до образуване на представителното управление и се упражнява в името на общата полза като задължение от гражданите – *sui generis* политическо право, което съчетава свободата за участие в управлението и задължението да се формират представителните институции.<sup>5</sup>

## **I. Същност и съдържание на международните и европейски стандарти в изборите**

Международните демократични стандарти в сферата на човешките права и изграждането на институциите са необходимата гаранция за стабилното и демократично развитие на политическите и правните системи след Втората световна война. В ерата на глобализацията съвременните национални държави се признават от международната общност като демокрации ако те прилагат и уважават установените международни стандарти.

Терминът стандарт означава „правило за поведение или за оценяване на поведение“. Понятието международни стандарти предполага всеобщо установени правила за поведение на държавите, и юридическите лица и индивидите.<sup>6</sup>

Колкото и парадоксално да изглежда на пръв поглед международните стандарти възникват от развитието на конституционните ценности и принципи в демократичната национална държава. Всички стандарти имат своите корени в демократичното конституционно развитие, а европейските стандарти са еманация на общото Европейско наследство. Те стават част от международното договорно право и чрез спазването на принципа *pacata sunt servanda*, новите демокрации, които са членове на Съвета на Европа трансплантират тези стандарти в националния си конституционен ред, което води до ускоряване на процеса на изграждане на демократичните институции.

Въвеждането на международните стандарти в националните конституционни системи може да срещне трудности, които се дължат на различната юридическа сила на стандарти, които са предложени от нарастващия брой участници в международното правотворчество, доколкото сферата на наднационалното регулиране не е вече монопол на държавите, а е също така повлияна от междуправителствени, универсални или регионални организации, неправителствени организации, професионалните асоциации и транснационални корпорации. Докато в миналото правната наука е била изправена пред предизвикателството за установяване на международни стандар-

ти днес тя трябва да съдейства за унификацията на създаваните международни стандарти.

Влиянието на международните правни стандарти може да бъде анализирано от различни гледни точки. В зависимост от задължителния характер на международните и Европейски правни стандарти бихме могли да проследим три насоки на влиянието върху националното конституционно развитие.

Международните стандарти могат да бъдат разглеждани в светлината на така нар. „меко“ право или недоговорните съглашения. В този случай те се характеризират като неправно-обвързващи ангажименти, които способстват и проправят пътя на „втвърдяване“ на международното право. В този смисъл те предлагат международните договори, които имат правно-задължителен характер.<sup>7</sup> Правните актове биха могли да бъдат класифицирани в зависимост от техния правно-задължителен характер от една страна и съобразно техния нормативен или ненормативен характер от друга, като правното регулиране и неюридическите актове се разглеждат като две крайни точки на един континиум. Сред теоретиците е налице съгласие за това, че в сравнение с договорите, които са класически актове на международното публично право съдържащите се правни стандарти в „мекото“ право могат да имат определени предимства и са за предпочитане в определени области. Сред предимствата на „мекото“ право биха могли да се споменат:

- активността при установяването на нови стандарти и норми;
- необходимостта от постигането на консенсус при установяването на международните стандарти, създаването на предварителен гъвкав режим на все още развиващите се стандарти и норми;
- усилия за координиране и унификация на стандартите, създавани от различни участници в международното правотворчество;
- опростяване на процедурата и осигуряване на бързо изработване;

– избягване на трудоемките национални процедури за ратификация и прилагане на международните стандарти и норми в националното законодателство.<sup>8</sup>

Най-типичният метод за изясняване същността на международните правни стандарти е от позицията на международното и сравнително право. Приматът на международното право е елемент от принципа за господство на правото от четвъртото поколение конституции, създадени в условията на глобализацията.<sup>9</sup>

Всички конституции на новите демокрации, приети след падането на Берлинската стена отразяват международните стандарти и включват специални разпоредби за примата на международното право. Международните стандарти в сферата на изборите, които са част от международните договори се въвеждат в националния правен ред след като държавите се присъединяват към международните договори. Системата за въвеждане на договорните задължения в националните правно системи се различават в зависимост от избора на монистична или дуалистична система в националните конституции.<sup>10</sup> Въвеждането на международните стандарти и договорите във вътрешния правен ред следва два основни типа процедури.<sup>11</sup>

Според преобладаващата в Европа монистична система международните договори стават част на вътрешното право след като бъдат ратифицирани. Изборът на дуалистична система предполага, че международните договори се прилагат само след създаването на специално законодателство или разпоредби в националното законодателство.

Сравнителният анализ на Европейските системи показва и друго различие, които се дължи на мястото на международните договори в националния правен ред. В някои страни като Белгия, Люксембург и Холандия международните договори имат наднационално действие и превъзхождат по юридическа сила конституционните норми.

Според конституционната практика на някои други страни като Австрия, Италия и Финландия договорите, след като бъдат ратифицирани с квалифицирани мнозинства от парламентарите имат същата правна сила както конституционните норми.

Съдържанието на разпоредбите на чл. 85, ал. 3 и чл. 149, ал. 1 във връзка с чл. 5, ал. 4 показват, че Конституцията на Република България от 1991 г. поставя международните договори в йерархията на юридическите актове след Конституцията, но преди националното законодателство.<sup>12</sup>

По този начин приматът на международното право съответства на изискванията на чл. 2 от Устава на Организацията на Обединените Нации, който зачита държавния суверенитет. Разбира се наднационалния, пряк незабавен и хоризонтален ефект на правото на Европейския съюз ще изисква въвеждане на разпоредба за трансфер на суверенитет в Българската Конституция, с който се делегират правомощията да се приемат решения от институциите на Европейския съюз.

Процесът на прилагане на договорите, които установяват международни стандарти в националната правна система е различен от взаимодействието между правния ред на Европейския съюз и правната система на всяка страна член на Европейския съюз. Ако европейски стандарт е предвиден в Европейската конституция или в първичното право на ЕС поради трансфер на суверенитет той ще преобладава над националните конституционни норми. Той ще има правно задължителен ефект след като страната член на Европейския съюз е била нотифицирана за приемането на такъв акт. Ето защо прилагането на международните правни стандарти няма същата степен на правна задължителност както при адаптирането на националните конституции и сближаването на законодателството, за да се осъществи наднационалния, незабавен, пряк и хоризонтален ефект на първичното и институционалното право в Европейския съюз.<sup>13</sup>

Накрая, но не и по значение, установяването на международни стандарти може да бъде анализирано в контекста на възникващия глобален конституционализъм.

Терминът глобален конституционализъм е получил множество значения в литературата. Той е бил изследван от гледна точка на сравнителното право като инструмент за анализ на националните конституционни модели на управление по света,

но не и по отношение на конституционализацията на властовите отношения в рамките на съвременната глобализация.<sup>14</sup>

Глобализацията на конституционализма и приемането на конституция на недържавно обединение са били изследвани в контекста на неписаната конституция, съставена от учредителните договори, а също така и във връзка с предстоящото приемане на писана конституция на ЕС създадена от Европейския конвент. В този смисъл стандартите на изборите се отнасят до правото на ЕС и адаптирането на националните конституции на страните членки към основополагащите принципи на правната система на ЕС или така нар. конституционно *аки*.

Неотдавна, в рамките на последното десетилетие, някои учени направиха опит да анализират новите явления или новата степен на развитие на конституционализма в рамките на глобализацията.<sup>15</sup> Те изследват глобалния конституционализъм като форма на управляемост в света, при която властта, за да отговаря на критериите на демокрацията трябва да бъде конституционно ограничена.<sup>16</sup>

Върховенството на международното право, нарастващата роля на международните организации и специално такива като Световната търговска организация, Организацията на Обединените Нации и други универсални организации, развитието на международните договори за човешките права могат да бъдат разглеждани като различни насоки, чрез които започват да се формират кълновете на глобалния конституционализъм поставящ ограничения за участниците в създаващото се световно управление. Разбира се, би било голямо опростителство да се търсят върховенство и йерархичност в правното регулиране в световен мащаб, а още повече поява на неписана конституция към настоящия момент. Създаването на проект за световна конституция, каквито вече има, е понастоящем също толкова утопична, колкото и „Конституцията на Марс“, която може да бъде намерена в Интернет.

В контекста на глобалния конституционализъм правните стандарти са свързващо звено между националния и наднационалния конституционализъм. Те осигуряват съответствие

на различни правни порядъци в съвременния конституционен плурализъм.

Интензивността на правната задължителност е най-силна в контекста на националния конституционализъм. Тя присъства в рамките на федерализма и е в процес на утвърждаване в Европейския съюз. Глобализацията е все още в процес на търсене на конституционен ред и господство на правото, а международните стандарти по-скоро осигуряват съответствието на националния конституционен правопорядък и трябва да разчитат на принципа *pacta sunt servanda*. Именно поради това международните правни стандарти имат нарастващо значение, доколкото те компенсират по-слабата правнозадължителна сила на елементите на появяващия се наднационален конституционализъм на глобално ниво.

В една своя неотдавна написана работа М. Maduro извежда три основни стълба на конституциите в национален и глобален контекст.<sup>17</sup>

Международните правни стандарти представляват четвъртия стълб, чрез който протича влиянието на глобалните конституционни ограничения в управлението. Чрез международните правни стандарти в националните правни системи се въвеждат универсални критерии в конституционното управление.

Всеки опит да бъдат предложени международни стандарти в миналото и по-специално в сферата на изборите би бил отхвърлян с аргумента, че представлява намеса в държавния и националния суверенитет като ядрото на държавната власт. В този смисъл изборите следва да се уреждат само в националните конституции и законодателството.

Международните стандарти следва да се анализират и във връзка с едно ново понятие, което беше въведено скоро, а именно обществения или социеталния конституционализъм. В рамките на това понятие теоретиците влагат смисъл, който да отговаря на разширяването на сферата на конституционното регулиране, която е една от основната характеристика на четвъртото конституционно поколение. Заедно с това, обаче, обществения конституционализъм засяга нарастващия брой на субекти, които участват в приемането на политическите реше-



ния и необходимостта да бъдат създадени конституционни ограничения за техните действия.<sup>18</sup>

## **II. Развитие на конституционните принципи на изборителното право в рамките на националната държава**

Въпреки, че много учени и направления в науката са формулирали различен брой принципи на изборителното право и изборителната система пет от тях са универсално възприети.<sup>19</sup>

В продължение на векове принципите на изборителното право се развиват заедно с еволюцията на държавата. На практика, обаче, както и Аристотел при дефинирането на чистите форми на управление той формулира и техните отклонения или девиации, бихме могли да проследим развитието на принципите, което започва от техните антиподи. С други думи съвременните принципи на изборителното право еволюират през вековете като започват от антиподите си.

### *От ограничено към универсално изборително право*

Установяването на принципа на всеобщото изборително право е резултат от продължителна еволюция през вековете. Всички изборителни системи от древността до края на втората световна война се основават на ограниченото изборително право. Във всички национални държави в началото е принципът за ограниченото изборително право.

При обявяването на независимостта на 13-те северноамерикански колонии от британската корона те са имали най-широко изборително право съпоставени със страни като Великобритания и Франция. Във Великобритания напр. само 3% от възрастното мъжко население, или един на всеки 30 мъже е имал право да гласува в изборите. В Щатите 120 хил. мъже от 3 мил. свободно население са имали изборителни права.

Цензовото изборително право се премахва след серия от реформи, които довеждат до увеличаване големината на изборителния корпус.<sup>20</sup>

Първоначално се премахват преките имуществени цензури, основани на недвижима или движима собственост като понякога те са били свързвани с данъчните задължения, определени като принос на гражданите за общото благо.<sup>21</sup>

Дори конституцията на Франция от 1794 г., която декларира всеобщо избирателно право само формулира ограничено участие в изборите, доколкото премахва цензовете като само мъжете са имали право да участват в изборите. След преките имуществени цензове се премахват ограниченията основани на раса, пол, прекомерните възрастови изисквания, както и тестовете за грамотност.

Ако през втората половина на 19 век в щата Wyoming жените получават избирателни права, някои известни уважавани френски конституционалисти като А. Esmein все още твърдят, че жената е пазител на домашното огнище и не трябва да бъде натоварена със задължение за участие в избори, защото това би нарушило мира в семейството, доколкото партийната борба би се пренесла въщи. Нещо повече – избирателните права на жените са били не рядко сравнявани с военната повинност. Учените в началото на 20 век създават специалната конструкция за фамилно гласуване, когато главата на семейството (*pater familias*) има толкова гласове, колкото члена има неговото семейство и ги подава от името на семейството си.

Расовите ограничения се премахват през 60-те години в Съединените щати и в редица други страни. Парадоксално, обаче, остава преди падането на режима на апартейда в Южна Африка едно ограничение, което допуска до избирателни права образованите бели, които не са извършили престъпление.

Съвременното съдържание на принципа на всеобщото избирателно право включва някои рационални ограничения основани на:

- гражданство, с изкл. на гласуването и издигането на кандидатури в местните избори и в изборите за Европейски парламент,

- възрастта, която е предпоставка за добиване на зрелост,<sup>22</sup>

- изискванията за отседналост,
- психическо здраве,
- излежаване на наказание лишаване от свобода което води до временно ограничаване на изборителните права.

Тези ограничения са разумни и не засягат всеобщността в изборите, доколкото те са гаранция за автентичното участие на гражданите в политическия живот.

### *От неравенство в изборите към равно изборително право*

В изходната точка от своето развитие изборителното законодателство въвежда различни степени на неравенство в изборителните права, а неравенството в изборите е било считано за нормално.

Различните форми на неравенството в изборите са:

- разделяне на изборителното тяло на класове, всеки от които има неравен брой членове, обаче избира равен брой представители. Така е в Конституцията на Тезей в древна Гърция, Прусия и Австро-Унгарската империя през 19 век.

Множествения вот във Великобритания продължава до 1948 г. В продължение на цял век до 1921 г. в Белгия, мъжете навършили 25 г. възраст са имали по един глас, тези които са били над 35 г. и са плащали данъци над определен размер са имали по 2 гласа, а висшите държавни служители са имали право на 3 гласа. Следва да се споменат:

Изборителната геометрия и Gerrymandering, неправилното съставяне на изборителните райони и продължителните периоди за преразглеждането на разпределението на места и изборителните райони;

Мажоритарните закони на относително и абсолютно мнозинство, които са били съставяни при определени партийни пристрастия;

Изключително високите изборителни прагове, които са надминавали 10 % от подадените изборителни гласове;

Неравенство при финансиране на изборителните кампании, когато изборителните закони и законите за финансиране на из-

борите не определят граници и тавани за финансирането, както и прозрачност при събирането на пари и ресурси в изборите.<sup>23</sup>

Съвременното равно избирателно право означава:

- равенство при броенето на гласовете,
- равна тежест на гласовете,
- равно представителство на партиите и териториите,
- равни възможности на партиите и независимите кандидати,
- гарантиране на представителството на малцинствата чрез т.нар. позитивно регулиране<sup>24</sup>.

### *От несвободни избори към свобода в изборите*

Модерното избирателно право е резултат от постепенното въвеждане и гарантиране на основните човешки права, които са необходима предпоставка за провеждане на свободни и демократични избори. Както всички политически свободи избирателните права също функционират в определен политически контекст, в който човешките права и демократичното конституционно регулиране са своеобразна основа. В зависимост от съдържането на тази основа изборите могат да придобиват различни смислови значения, като се започне от инструмент, който легитимира авторитарната власт до форма за пряко участие на народа при избирането на представителните институции, които отразяват свободата на избирателя.

Съвременното свободно избирателно право възниква в резултат на премахване на предварителната цензура и ограниченията в правото на мнение. Разпространението на информация, прозрачността на управлението са съществени условия за правилното формиране на избора на гласоподавателя и изразяването на неговите предпочитания.

Развитието на политическия плурализъм основан на свободата на сдружаване, на политическата толерантност, на мирното състезание за власт между партиите както на и тяхната демократична смяна в управление и в опозиция са основна предпоставка за свободните избори. Несъстезателните, еднопартийните и изборите с един кандидат, които са признак на диктатурите са трансформирали свободния избор на избирателя в плебисцит за управляващата партия, или за еднопар-

тийния режим, където единствената възможност на гражданите е да гласуват или да се въздържат да пуснат своя бюлетин за управляващата партия.

Съвременното значение на принципа на свободните избори има три съществени признака:

- свобода на формиране на вота,
- свободно изразяване на волята на избирателя,
- свободата на избирателя да избере, да определи от няколкото кандидати в изборите свой предпочитан кандидат.<sup>25</sup>

Не следва да пропуснем един сложен проблем, при който задължителното гласуване не дава възможност на избирателите да се въздържат от гласоподаване. Те нямат алтернативата на абсентизма дори когато не могат да идентифицират своите политически предпочитания с нито един кандидат или партия в изборите. Заедно с това може да се отбележи, че пропорционалните системи с твърда листа изключват възможността избирателите да определят своите предпочитания в рамките на представените от партиите кандидати в изборите и тяхното подреждане.

### *От непреки към преки избори*

Непрякото гласуване предшества прекият избор. Като правило горните камари на парламентите, ако не са били наследствени, са били избирани чрез преки избори.

Първата президентска институция – тази на Съединените щати създадена през 1787 г. и досега се избира от избирателна колегия. А в проекта на Ал. Хамилтън във Филаделфийския конвент се е предлагало президента да бъде пожизнен, като бъде избран с гласовете на две последващи избирателни колегии, които филтрират народната воля.

Според Конституцията на Франция от 1958 г. президентът на петата Република до 1962 г., а и досега Сената на Франция се избира от специално тяло, което се състои от кметовете и техните заместници.

Изборите на президентите от парламентите в „чистите“ парламентарни системи на управление, които са преобладава-

ция модел в следвоенното развитие на Европа са също форма на непряко гласуване.

Навремето А.Де Тоскуевила възхвалява непреките избори, затова, че те водят до подбор на най-разумните, най-подготвените и най-умерените представители в Сенатите и горните камари на представителните събрания. Но още в края на 19 век лорд Брайс и М.Остроговски излизат с остра критика на неговите разбираня.<sup>26</sup>

Във Филаделфийския конвент, а също така във „Федералист“ изборът на президентите от парламента е критикуван чрез привеждане на опита на щатите, където губернаторите са били избирани от местните конгреси. Той винаги е водил до интриги и задкулисни сделки, които са оставали тайна за избирателите.

Последствията от непрякото гласуване и тяхното значение за крайния резултат от изборите могат да бъдат:

- отдалечаване избирателя от крайния резултат от изборите чрез включване на звена, които опосредстват неговия вот,
- вотът на електорите може да изкриви и дори да корегира народното гласуване,
- вотът на електорите може да създаде изкуствено мнозинство.

Развитието на демокрацията и принципа на господството на правото утвърждават преките избори като единствен възможен начин за образуване на долните камари на парламента. Днес всички национални държави са възприели в конституциите принципа че долните камари на парламентите се формират чрез преки избори, отразяват волята на народа и са основа за демократичното и отговорно управление.

### *От явно гласуване към тайно гласуване*

Навсякъде тайното гласуване е възприето като гаранция за освобождаване на избирателите от възможност за последващо насилие върху тях в зависимост от избора им. Наред с това тайното гласуване е единствената рационална форма за осъществяване на избирателните права в условията на всеобщо, равно, свободно и пряко избирателно право. Задължението да се съхранява тайната на вота също така изключва възможността гражданите да упражняват влияние в изборите,

като разкриват своя вот. Наказателните кодекси на някои страни дори криминализират дейността при разкриване на тайната на гласуване.

Явното гласуване е бил началният принцип, чрез който се провеждат изборите още от древността и някъде до края на 19 век.

Сложността и дезорганизацията на гласуването, когато то е явно са били разкрити още от Плиний Млади при описание то на хаоса в изборите за Римския сенат.<sup>27</sup>

По времето на Френската революция последователите на идеите на Ж.Ж.Русо, Робеспьер и якобинците, а цял век покъсно Бисмарк в Германия са твърждали, че единствено откритото гласуване демонстрира смелостта, принципността, честността и доблестта на гражданите в изборите и затова то следва да бъде предпочетено пред тайната в изборите.<sup>28</sup>

### **III. Кратък преглед на системата от наднационални и Европейски стандарти по отношение на принципите за демократични избори**

Процесът на създаване и въвеждане на общоевропейски стандарти в изборите може да бъде видян през призмата на две различни гледни точки.

В международната общност усилията да бъдат създадени стандарти в демократичните избори на наднационално ниво започват през втората половина на 20 век. Значението на свободните, честни и състезателни избори за устойчивото, демократично управление, както и за човешките права в света и на Европейския континент е твърдо осъзнато. Въпреки това процесът на достигане на консенсус при създаването, предлагането и въвеждането в действие на актове за международни и европейски стандарти в сферата на изборите не е бърз и лесен, защото те се отнасят до конституционната уредба на националните институции, които традиционно се считат за сърцеви на на държавния суверенитет.

Международните и европейски стандарти са създадени от различни участници в международното правотворчество –

универсални, регионални, а също така неправителствени организации. Те са предложили, а някои от тях вече са въвели разпоредби в международни договори, или в „мекото“ право, които се отнасят до международните стандарти в изборите и се различават по своя обхват, по страните, които участват в организациите и по техния правно-задължителен ефект.

Краткият списък на международните и европейски актове, проекти за договори, „меко“ право, които съдържат разпоредби относно наднационалните стандарти за принципите на демократичните избори принадлежат към няколко групи, сообразно техния правнообвързващ ефект.<sup>29</sup>

*Международните разпоредби, които съставляват „твърдо“ ядро*

Международните разпоредби, които съставляват т.нар. твърдо ядро се състоят от разпоредби на международните договори, приети от ООН от Първия протокол към Европейската конвенция за човешките права и съответната юриспруденция на Европейския съд по правата на човека. Универсалните международни стандарти относно принципите на демократичните избори съставляват договорното право на ООН и обхващат следните текстове:

- Чл. 21 от Всеобщата декларация за правата на човека, създадена през 1948 г.,
- Чл. 25, б. „б“ от Международната харта за граждански и политически права от 1966 г.,
- Чл. 1 от Конвенцията за политическите права на жените от 1952 г.
- Чл. 5 от Конвенцията за елиминиране на всички форми на расова дискриминация от 1965 г.,
- Чл. 7 от Конвенцията за елиминиране на всички форми на дискриминацията срещу жените създадена през 1979 г.

*Европейски правила които съставляват твърдото ядро:*

1. Европейската конвенция за основни права на човека и по-специално Протокол I, чл.3 според който договарящите се



страни се задължават да провеждат свободни избори през разумни периоди от време, чрез тайно гласуване при условията, които ще осигурят свободно изразяване на мнението на народа в избора на парламент .

2. Конвенцията за участието на чужденците в обществения живот на местно ниво (чл. 6, който се отнася до правото да се гласува в днешните избори).

3. Юриспруденцията на Европейския съд по правата на човека по Европейската конвенция по правата на човека и поспециално Протокол I, чл. 3.<sup>30</sup>

През декември 2002 г. проект за Конвенция, относно избирателните стандарти и избирателните права и свободи е била подготвена и предадена от IFES (Международен фонд за избирателните системи), за бъде разисквана и приета от Съвета на Европа, с цел да обедини всички правнозадължителни международни актове в определената сфера. Този проект за конвенция е основан върху опита на правното регулиране и провеждане на демократични избори, натрупан от Съвета на Европа и неговите страни-членки. Амбицията на създателите на проекта за конвенция е да кодифицира различните правила и в случай че Съвета на Европа я приеме, да конвертира европейските стандарти в задължително твърдо право за страните, които са членки на Съвета на Европа.

***Международни и Европейски правила, които се съдържат в „мекото“ право***

1. Правила за изборите приети от Венецианската комисия през 2002 г.<sup>31</sup>

2. Съществуващите ангажименти в сферата на демократичните избори за членуващите страни в Организацията за сътрудничество и сигурност в Европа (OSCE).<sup>32</sup>

3. Декларация за критериите за свободните и честни избори – приета от Интерпарламентарния съюз на 154 сесия в Париж през 1994 г.<sup>33</sup>

***Правото на Европейския съюз в сферата на изборите***

След договора от Maastricht в рамките на правото на Европейския съюз се създават разпоредби посветени на Европейско-

то гражданство и избирателните права на европейските граждани в местните избори и в изборите за Европейски парламент.

Извън всякакво съмнение прилагането на международните и европейски стандарти в сферата на изборите не съвпада, или не изисква наднационалния пряк, непосредствен и хоризонтален ефект на общностното право, с изключение на Холандия, която е възприела чистата монистична система за въвеждане на международните разпоредби във вътрешното право. Краткият списък на разпоредбите на правото на Европейския съюз, които се отнасят до изборите обхваща първично право – чл. 8, б. „б“ /1/ от ДЕС<sup>34</sup>, Директива 93/109/ЕС<sup>35</sup>, Директива 94/80/ЕС<sup>36</sup>, Заповед на Съда от 10 юни 1993 г. във връзка с делото на Либералните демократи срещу Европейския парламент<sup>37</sup>.

Тези разпоредби и съответните изменения, направени в националните конституции на държавите членки както и тяхното избирателно законодателство въвеждат избирателните права в местните избори и в изборите за Европейския парламент на европейските граждани, които живеят в страна – член на Европейския съюз различна от тяхната страна – член на Европейския съюз по рождение. Участието на европейските граждани в местните избори и в изборите за Европейски парламент в държавите членове на Европейския съюз, в които те пребивават разширява принципите на всеобщото избирателно право, съдейства за укрепването на солидарността и е важна крачка по пътя на създаване на още по-близък съюз между народите от Европа. Конституцията на ЕС препотвърждава пасивното и активното избирателно право на европейските граждани в днешните избори и в изборите за Европейски парламент, когато те живеят в страна от Европейския съюз, чиито национални граждани не са.<sup>38</sup>

Този кратък преглед на наднационалните и Европейските актове, които съдържат международни стандарти в сферата на изборите води до няколко основни извода, които сами по себе си заслужават да бъдат дискутирани и анализирани.

Умножаването и разпространението на международните стандарти е показателно за прогреса, за мирното сътрудничество, за демократизацията и господството на правото в международната общност. То способства за хармонизацията, уни-

фикацията, конвергенцията и трансплантацията на най-добрите ценности, принципи и практики в демократичните избори, чрез които се легитимира конституционното управление. Същевременно прекомерното разпространение на международни стандарти в сферата на изборите не е в съответствие с необходимостта да се уважава националната традиция. Международните договори и „мекото“ право са изключително внимателни в това отношение и се стремят към създаване на единство чрез защита на различията, характерни за отделните държави. Процесът на увеличаване на международните стандарти безспорно следва да бъде предпочетен пред липсата на международни стандарти за изборите.

Разпространението на международните и европейски стандарти относно изборите, обаче, има странични ефекти, които трябва да намерят своето разрешение.

Ако една национална държава е едновременно член на няколко международни организации и всички от тях са приели различни актове в сферата на изборите възниква проблема за съответствие между разпоредбите предложени от различните международни организации от една страна и множествеността от договорни изисквания, които следва да намерят приложение във вътрешното законодателство на националната държава. Идеалното положение е когато множеството стандарти в сферата на изборите не съдържат неясноти, или когато неясноти или противоречия между тях могат да бъдат отстранени чрез съществуващата ясна йерархия в източниците на международното право, които е предлагат стандарти за изборите.

Различието в обхвата, в подробността при регулирането на стандартите и различието на адресатите, или страните към които се отнасят съответните стандарти е нормално и не би трябвало да поражда никакви сериозни проблеми в процеса на изпълнение на международните задължения. Правото на ЕС има по-силно обвързващо правно действие за държавите, членки на ЕС. Основано върху общносттания метод правото на ЕС, обаче, има по-слабо обвързващо действие от федералното право. Противоречията между стандарти, които се намират в договорното право и такива предложени в „мекото“ право не

са проблем, тъй като твърдото право или договорното право винаги има приоритет. Наред с това, обаче, при противоречия на разпоредби въвеждащи стандарти от един и същ правен ред например от различни договори може да има трудности в прилагането на стандартите във вътрешното право.

Успешно разрешение на неясноти между правото на ЕС, твърдото и „мекото“ европейско право чрез прилагане на йерархията в сферата на наднационалното право, което следва да се въведе във вътрешния правен ред може да бъде илюстрирано с новия изборителен закон на Великото херцогство Люксембург. Приет през февруари 2004 г. той предоставя на нелюксембургчаните, които живеят в Люксембург правото да гласуват и да се кандидатираат в местните избори, което ще намери приложение след 2005 г. При това изборителните права се предоставят независимо дали те са граждани на ЕС или не и без да загубват по този начин своите изборителни права в тяхната страна по произход.<sup>39</sup>

Чуждите граждани, които пребивават в Люксембург трябва да са навършили 18 г. към датата на изборите, трябва да притежават граждански права и да живеят на територията на Великото Херцогство за повече от 5 г. преди да подадат молба да бъдат включени в изборителните списъци. Според директива 93/109/ЕС е налице период на отседналост на европейските граждани, които не са граждани на страната, в който е подълъг от изискванията за националните граждани. Конвенцията за участие на чужденците в обществения живот на местно ниво на Съвета на Европа в чл.6 предвижда, че участието в местните избори на лицата, които са чужденци, но живеят на територията на страната изборителните права се предоставят при същите правни изисквания, като обаче за разлика от националните граждани, чужденците трябва да са живели 5 г. преди изборите на територията на страната. В същото време чл. 1, който се отнася до всеобщото право от Правилата за изборите приети от Венецианската комисия допуска при предоставяне на изборителни права на чужди граждани да се изиска определен период на живеене на територията на страната.

В правилата не е определена продължителността на този период за чужденците, нито е установено изискване, той да бъде еднакъв с ценза за отседналост за националните граждани, който се препоръчва да не бъде повече от 6 месеца преди провеждането на местните и регионалните избори. Въпреки, че Великото херцогство Люксембург не е ратифицирало Конвенцията за участие на чужденците в обществения живот на местно ниво, за да защити националните интереси в местните избори и за да удовлетвори и изискванията на чл. 8, б. „б“ /1/ от ДЕС и Директива 93/109/ЕС като член на ЕС е приела изискване за отседналост от 5 години.

В заключение, прегледът на системата на създаваните наднационални стандарти в сферата на изборите дава основание за извода, че международните организации, Съвета на Европа, Европейската комисия и др. се концентрират върху регулирането на макроусловията в изборите, като ценностите и принципите, които гарантират демократичното съдържание на свободните и честните избори. Само някои основни микро условия за провеждането на изборите се засягат и то предимно в Европейското „меко“ право. Подробното уреждане на организацията на изборите, на избора на избирателна система остават традиционна компетентност на националните държави. Конкретните техники на мониторинга в изборите са развити и успешно се прилагат в рамките на ОССЕ.<sup>40</sup> Все пак приемането на Конвенция за стандартите в изборите за избирателните права и свободите от Съвета на Европа ще конвертира голяма част от „мекото“ право, което се съдържа в правилата за изборите в договорно твърдо право и по този начин ще стане важна стъпка по пътя на хармонизацията на европейските стандарти в сферата на демократичните избори.

## БЕЛЕЖКИ

<sup>1</sup> „Често недобросъвестно или по невнимание се предполага, че единствено притежателят на мандат може да бъде представител: това е погрешно. Всекидневно в съдилищата детето, лудият и отсъстващият са представени от хора, които са получили мандат единствено от закона. Но народът в най-голяма степен притежава тези

три качества: той е винаги дете, винаги луд и винаги отсъстващ. Защо тогава неговите попечители да не могат и без тези мандати.“, **Ж. дьо Местр, Размишления за Франция, София, 1996, 70**

<sup>2</sup> За различieto между принципите на господство на правото и правовата държава вж. **F. Neuman** *The Rule of Law*, Berg, 1986, 179 - 187; **F. Neuman**, *Democratic and Authoritarian State*, 1957, Free Press, 43-47; *The Rule of Law*, ed. A. Hutchinson, P. Monahan, Toronto, 1987; **E-W. Bockenforde**, *State, Society and Liberty*, Oxford, 1991, 47-70; For international standarts of the rule of law see *The Rule of Law and Human Rights, Principles and Definitions*, International Commission of Jurists, Geneva, 1966; **R. Grote**, *Rule of Law, Rechtsstaat and Etat de Droit*, in *Constitutionalism, Universalism and Democracy*, ed. C. Staarck, Nomos, Baden - Baden, 1999, 269-365; For different approach of the scandinavian jurisprudence see **K. Olivecrona**, *Law as a Fact*, Oxford, 1939, 28 - 49

<sup>3</sup> Виж обяснителният доклад приет от венецианската комисия на 52-ра пленарна сесия Venice, 18-19 October 2002, I, 3 and 4, in *Code of Good Practice in Electoral Matters, Science and Technique of Democracy*, N 34, European Commission for Democracy through Law, Council of Europe, Srasbourg, 2003, 19; See also **D. Rousseau**, *The Concept of European Constitutional Heritage*, in *The Constitutional Heritage of Europe, Science and Technique of Democracy* N 18, European Commission for Democracy through Law, Council of Europe, Srasbourg, 1997, 16-35, 21-24

<sup>4</sup> Колкото по-примитивни са били избирателните системи, толкова по-примитивни са били и деформациите в тях. Може би най-забавната история, която датира от античността е описаната от Херодот, когато е бил избран краля на Персия. представителите на аристокрацията решили да се състезават и чийто кон първи изцвили на определено място след залеза на слънцето, той да бъде определен за монарх на Персия. Но Дарий имал изключително съобразителен коняр, който скрил на уреченото място любимата кобила на коня на Дарий. Единственият кон, който изцвил бил когато седемте благородника преминавали на уреченото място след залеза на слънцето бил коня на Дарий., **Herodotus**, *the Histories*, new York, 1977, Book III, 240-241.

<sup>5</sup> **С. Баламезов**, *Конституционно право*, София, 1940, т. II, 86-90; **Е. Друмева**, *Конституционно право*, София, 1998, 219-221

<sup>6</sup> **H. Morais**, *Symposium: Globalization and Sovereignty: The Quest for International Standards: Global Governance vs. Sovereignty*, 50 *Kansas Law Review* 2002, 779, 780

<sup>7</sup> **D. Shelton**, Commitment and Compliance: What Role for International Soft Law? [www.ceip.org/programs/global/semshelton.html](http://www.ceip.org/programs/global/semshelton.html); **H. Hillgenberg**, A Fresh Look at Soft Law, *European Journal of International Law*, 1999, vol. 10 N. 3, 499-515; Soft law might be treated as a product of changing patterns of globalization which transform the state pushing towards emergence of regulatory standards that go beyond national boundaries see **K. Jayasuriya**, Globalization, International standards and the Rule of Law: A New Symbolic Politics, WP N 24, March 2002, 5

<sup>8</sup> Виж **H. Hillgenberg**, A Fresh Look at Soft Law, *European Journal of International Law*, 1999, vol. 10 N. 3, 499-515, at 501-502.

<sup>9</sup> Виж **S. E. Finer**, Notes Towards a History of Constitutions, in *Constitutions in Democratic Politics*, ed. V. Bogdanor, Aldershot, 1988, 17-32; also *Constitutions and Constitutional Trends Since World War II*, ed. A. Zurcher, Greenwood Press, 1955.

<sup>10</sup> Виж за монистичните и дуалистичните системи **M. Kumm**, Towards a Constitutional Theory of the Relationship between National and International Law *International Law Part I and II*, National Courts and the Arguments from Democracy, p. 1-2, [www.law.nyu.edu/clppt/program2003/readings/kumm1and2.pdf](http://www.law.nyu.edu/clppt/program2003/readings/kumm1and2.pdf); **L. Wildhaber**, *Treaty-Making Power and the Constitution*, Bazel, 1971, 152-153.

<sup>11</sup> **P. van Dijk, G., J. H. van Hoof**, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Boston, 1990, 11-12; **A. Drzemczewski**, *European Human Rights Convention in Domestic Law*, Oxford, 1985, 33-35.

<sup>12</sup> Вж. **Мотиви на Решение N 7 от 1992 г. по к.д. N 6 1992 ., ДВ, N 56, от 1992 г.**

<sup>13</sup> Тези характеристики на правото на Европейския съюз са формулирани от съда на Европейските общности в началото на 60-те години, **N. V. Algemene Transport – en Expeditie Onderneming van Gend & Loos, v. Netherlands Fiscal Administration**; Case 26/62; **Costa v. ENEL**; Case 6/ 64. See in a detail **E. Stein**, *Lawyers, Judges and the Making of a Transnational Constitution*, *American Journal of International Law*, vol.75, January 1975, N 1, 1-27; **P. Pescatore**, *The Doctrine of Direct Effect*, *European Law Review*, 8, 1983, 155-157 ; **J. Weiler**, *The Community System: the Dual Character of Supranationalism*, *Yearbook of European Law* 1, 1981; **A. Easson**, *Legal Approaches to European Integration in Constitutional Law of the European Union*, F. Snyder, EUI, Florence, 1994-1995.

<sup>14</sup> Виж за най-добрите разработки в тази насока в **T. Fleiner**, *Five Decades of Constitutionalism*, in *Publications de l' Institute de Fedrali-*

sme Fribourg, Suisse vol. 5, 1999, 315 – 344; also his Ageing Constitution, paper to the Conference The Australian Constitution in Retrospect and Prospect, Perth, 21-23 September 2001; **B. Ackerman's** seminal article The Rise of World Constitutionalism, Virginia Law Review, May 1977, N.83, 771-798.

<sup>15</sup> Л. Ферайоли, Отвъд суверенитета и гражданството. За един световен конституционализъм, Съвременно право, 1995, кн. 4, 70-78.

<sup>16</sup> За една от най-добрите либерални дефиниции на конституционализма, която подчертава ролята на конституциите, като рамка на управлението виж предложената през втората половина на 19 век в US на John Potter Stockton „Конституциите са вериги с които хората се оковават в момент на своята трезвост, за да могат да не умрат от самоубийствената си ръка в моменти на своята лудост“, **J. E. Finn**, *Constitutions in Crisis*, 1991, 5

<sup>17</sup> Трите стълба на Мадуро по които протича влиянието на възникващия световен конституционализъм засягат ролята на конституцията на националната държава като израз на суверенитета и критерий за валидността на правната система, правото на национално конституционно самоопределение и идеята за самоуправление, формата на участие, разпределението на властта и уредбата на представителството също се намират под влиянието на световното управление **M. Maduro**, *From Constitutions to Constitutionalism: A Constitutional Approach for Global Governance*, Lead Paper to the Workshop Changing Patterns of Rights Politics: A Challenge to a Stateness?, Hamnse Institute for Advanced Studies, Delmenhorst, Germany, June, 2003, 9-12.

<sup>18</sup> Виж **G. Teubner**, *Societal Constitutionalism: Alternatives to State - centered Constitutional Theory*, Stores Lectures 2003/2004, <http://www.jura.uni-frankfurt.de/teubner/pdf>.

<sup>19</sup> Често справедливостта в разпределението на депутатските места, мнозинството, редовността на изборите и ротацията се споменават сред принципите на избирателното право **I. Meny**, *Government and Politics in Western Europe*, Oxford, 1993, 158-172; In the OSCE instruction on monitoring of the elections two other principles of franchise have been mentioned – openness and responsibility in the elections, see *Руководство ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами*, Варшава, 1997, 4-5.

<sup>20</sup> За подробен преглед на избирателните реформи на 19 век виж **Г. Мейеръ**, *Избирательное право*, Москва, 1906, кн. 2, 1-74

<sup>21</sup> Заслужава си да си спомним известния анекдот, който Т. Пейн е създал навремето. Знаменитият автор на „общия разум“ се е шегувал,



че собственика на магарето има изборителни права, обаче ако неговото магаре умре преди деня на изборите той няма да гласува. Тогава пита Т. Пейн: кой има изборителни права, човека или магарето?.

<sup>22</sup> Намалването на изборителната възраст под 18 г. за пасивното и активното изборително право не трябва да бъде преувеличавана като белег и постижение на демокрацията. Придобиването на изборително право след 15 год. Възраст в Иран, след 16 г. в Куба не ги прави по-демократични, ако говорим за еднопартийни избори, където участва само една партия, която издига един кандидат и няма никакво състезание, дори децата биха могли да упражняват изборителни права, тъй като единственото действие, което трябва да извършат е да пуснат бюлетината в изборителната урна.

<sup>23</sup> Често на Цезар се приписват думите “С парите ще купим хора, а хората ще ни донесат пари”.

<sup>24</sup> Виж **P. Garrone**, *The Constitutional Principles of Electoral Law, in New Trends in Electoral Law in a Pan-European Context*, European Commission for Democracy through law, Science and technique of Democracy, N.25, Council of Europe, Strasbourg, 1998, 11-34

<sup>25</sup> Цит., съч., 23-27

<sup>26</sup> **A. De Tocqueville**, *Democracy in America*, New York, 1945, v.I, 212.

<sup>27</sup> Письма Плиния Младшого, книги I -X (*Plini Secvndi Epistvlarvm, Libri I —X*), Москва, 1982, кн. III, 20, 58.

<sup>28</sup> Подробен преглед и привеждане на аргументи „за“ и „против“ тайното гласуване виж. **С. Стойчев**, *Изборителни системи и изборителни процедури*, София, 2000, 62-64.

<sup>29</sup> Това разграничение е построено на заключението, че има известна твърда сърцевина на принципите на демократичните избори, които се дефинират в обяснителния доклад към правилата за изборите виж обяснителния доклад приет от Venice Commission at its 52 Plenary Session, Venice, 18-19 October 2002, I, 3 and 4, in Code of Good Practice in Electoral Matters, Science and Technique of Democracy, N 34, European Commission for Democracy through Law, Council of Europe, Strasbourg, 2003, 19-20 Venice Commission at its 52 Plenary Session, Venice, 18-19 October 2002, I, 3 and 4, in Code of Good Practice in Electoral Matters, Science and Technique of Democracy, N 34, European Commission for Democracy through Law, Council of Europe, Strasbourg, 2003, 19-20.

<sup>30</sup> **P. van Dijk, G., J. H. van Hoof**, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Boston.

<sup>31</sup> Code of Good Practice in Electoral Matters, Science and Technique of Democracy, N 34, European Commission for Democracy through Law, Council of Europe, Strasbourg, 2003, 7-18.

<sup>32</sup> Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States, OSCE, ODIHR, Warsaw, October, 2003.

<sup>33</sup> **G.S Goodwin –Gill**, Free and Fair Elections, International Law and Practice, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 1994, X-XIV.

<sup>34</sup> Official Journal of the European Communities C 325/5 24.12.2002

<sup>35</sup> Official Journal L 329, 30/12/1993 P. 0034 - 0038.

<sup>36</sup> Official Journal L 368, 31/12/1994 P. 0038 - 0047.

<sup>37</sup> Дело C-41/92, Actions against Community institutions for failure to act - Act of the Parliament - Uniform electoral procedure - No need to give a decision. Case C-41/92., European Court reports 1993 Page I-03153., Action in respect of failure to act – decision unnecessary **D. Simon.**: Journal du droit international 1994, p. 473-477.

<sup>38</sup> According to art. 8, 2, 2 of EU draft Constitution citizens of the Union shall enjoy the right to vote and to stand as candidates in elections to the European Parliament and in municipal elections in their Member State of residence, under the same conditions as nationals of that State, **TREATY ESTABLISHING A CONSTITUTION FOR EUROPE**, Adopted by consensus by the European Convention on 13 June and 10 July 2003, SUBMITTED TO THE PRESIDENT OF THE EUROPEAN COUNCIL IN ROME 18 July 2003, 2003/C 169/01) Official Journal of the European Union EN 18.7.2003 C 169/3.

<sup>39</sup> Voting rights of non-Luxembourg nationals in local elections held in October 2005, [http://www.gouvernement.lu/dossiers/elections/elections\\_communales\\_2005/dossier\\_en](http://www.gouvernement.lu/dossiers/elections/elections_communales_2005/dossier_en).

<sup>40</sup> Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States, OSCE, ODIHR, Warsaw, October, 2003, 24-25; Proceedings of the 2001 Symposium: International Elections Monitoring: Should Democracy is a Right? Election Monitoring, Technology and the Promotion of Democracy: A Case for International Standards, 19 Wisconsin International Law Journal, Fall, 2001, 353-367.