

ОРГАНИЗАЦИЯ НА ИЗБОРИТЕ ЗА ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ И РЕПУБЛИКА ФРАНЦИЯ (СРАВНИТЕЛНОПРАВЕН АНАЛИЗ)

Ангел Василев Чакъров, докторант по конституционно право в катедра „Публичноправни науки“ при Правно-историческия факултет на Югозападен университет „Неофит Рилски“ – Благоевград, електронна поща: chakarov.angel@gmail.com

Резюме: Статията разглежда организацията на изборите за Европейски парламент в Република България и Република Франция. Сравнителноправният анализ има за цел да опише правните механизми и институти, както и субектите, които са натоварени с организирането на изборите за Европейски парламент. Текстът ще разгледа и разликата в избирателната система, по която се произвеждат изборите на национално ниво в Република България и Република Франция в контекста на общата пропорционална система за изборите за Европейски парламент и как това се отразява на резултатите и активното упражняване на избирателното право на гражданите в двете европейски страни. Целта на доклада е да отвори пространството за дискусия за по-задълбочено изследване на организацията за произвеждане на изборите в единствената пряко избирана институция на Европейския съюз и възможността за унификация на изборните механизми.

Ключови думи: Избори, Европейски парламент, България, Франция, сравнителноправен анализ.

ORGANIZATION OF THE ELECTIONS FOR THE EUROPEAN PARLIAMENT IN THE REPUBLIC OF BULGARIA AND THE FRENCH REPUBLIC (A COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS)

Angel Vasilev Chakarov, PhD student in Constitutional law at the Faculty of Law and History, Department of Public Law Sciences, South-West University “Neofit Rilski” – Blagoevgrad, e-mail: chakarov.angel@gmail.com

Abstract: The article examines the organization of the elections for the European Parliament in the Republic of Bulgaria and the Republic of France. The comparative legal analysis aims to describe the legal mechanisms and institutions, as well as the entities responsible for organizing the elections for the European Parliament. The text will also explore the differences in the electoral systems used at the national level in the Republic of Bulgaria and the Republic of France in the context of the overall proportional system for the European Parliament elections, and how this affects the results and the active exercise of the right to vote by citizens in both European countries. The aim of the report is to pave the way for a deeper examination of a more in-depth study of the organization of elections for the only directly elected institution of the European Union and the possibility of unifying electoral mechanisms.

Keywords: Elections, European Parliament, Bulgaria, France, comparative legal analysis

I. Въведение

Изборите за Европейски парламент са уникален по рода си *sui generis* процес, при който гражданите на държавите членки на Европейския съюз избират свои представители в единствената наднационалната институция на съюза, чийто състав се избира пряко от гражданите посредством избори. Макар в своята основа правната рамка да е хармонизирана чрез правото на ЕС, всяка държава има свобода да приложи конкретни механизми, отговарящи на националната ѝ политическа и административна традиция. Въпреки че този наднационален изборен процес се отличава с общи европейски принципи, имплементирани най-вече от правото на ЕС, той се съчетава с разнообразието от национални практики на различните държави членки.

Актът за избирането на представители в Европейския парламент чрез всеобщи избори¹, закрепява като основен принцип в изборите за представителния и колективен орган на Съюза пропорционалната избирателна система. Въпреки това обаче, държавите членки запазват правото си сами да определят конкретните процедури, съобразявайки своите изборни традиции и политическа култура.

Република България и Република Франция са две държави с различни исторически, политически и административни традиции, което се отразява на техните модели за организация, както на националните им избори, така и на европейските такива.

II. Организация на изборите: институции, правна рамка, сравнителноправен анализ

1. Република България

Организацията на изборите за членове на Европейския парламент (ЕП) от Република България се уреждат в основен вътрешноправен аспект от нормативния акт, който съдържа цялостна кодификация на изборния процес, а именно Изборният кодекс². В него е поместена цяла глава, именувана „Избори за членове на Европейския парламент от Република България“. Тя, заедно с общите разпоредби отнасящи се до всички видове избори, са своеобразния „правен компас“, който институциите, пряко ангажирани с произвеждането на изборите, са задължени да съблюдават.

¹ Акт за избирането на представители в Европейския парламент чрез всеобщи избори [онлайн], [посетен на 5 май 2025 г.], достъпен на: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/199951/A1_BG.pdf.

² Изборен кодекс на Република България (ИК), Обн. ДВ, бр. 19 от 5 март 2014 г., в сила от 05.03.2014 г., последно изм. и доп. ДВ, бр. 85 от 8 октомври 2024 г.

Избирателните комисии (с изключение на Централната избирателна комисия) не са държавни органи, но законът възлага на тях подготовката и провеждането на изборите, т.е. възлага им осъществяване на публична власт³.

На върха на пирамидата от органите, които имат правомощия в изборния процес и специално в изборите за членове на Европейския парламент, е поместена Централната избирателна комисия (ЦИК). Имплицитно изхождайки от правомощията на ЦИК, изчерпателно изброени в чл. 57, ал. 1 от Изборния кодекс, може да се заключи, че тя е натоварена с методическото ръководство на цялостната организация на изборите за членове на ЕП. Като професионална изборна администрация, която е назначена за определен мандат и извършва дейности в областта на изборния процес по занятие, тя е натоварена да извършва онзи кръг от правни дейности, които засягат в най-голяма степен избирателното право на гражданите, а именно да регистрира субектите, които ще участват в процеса и кандидатските листи.

На следващо място се подрежат Районните избирателни комисии (РИК). Те, за разлика от ЦИК, са временно действащи колективни органи на изборната администрация. Конституират се като орган за определена цел, а именно произвеждането на изборите като след изпълнение на своите правомощия, същите прекратяват дейността си. Районните избирателни комисии са организационни структури за произвеждането на избори⁴. Те са създадени, за да обезпечат законосъобразното произвеждане на изборите на регионално ниво, като за всеки многомандатен избирателен район (МИР) се конституира отделна комисия. Юридическият акт на назначението им се издава от ЦИК, по предложение на областния управител, но той се предхожда от редица правни и фактически действия, извършвани в съответната териториална единица – МИР. При областния управител се провеждат публични консултации, в които участват парламентарно представените партии и коалиции. Те от своя страна правят предложения и излъчват свои кандидати, като съставът на комисията следва да отразява принципа на политическия плурализъм, разпределяйки местата в тях между различните политически сили.

³ Друмева, Е. *Конституционно право на Република България*. Издателство „Сиела“, Пето допълнено и преработено издание, София, 2018 г., с. 287.

⁴ Стойчев, С. *Избирателни системи и избирателни процедури*. Издателство „Софи-Р“, София, 2000 г., с. 177.

Най-ниската изборна административна единица е Секционната избирателна комисия (СИК). Секционните избирателни комисии са най-масовите изборни структури⁵. Те също като РИК са временно действащи колективни органи, които са натоварени от закона непосредствено с правомощия по подготовка, организиране и произвеждане на изборите в съответното помещение, в което гласуват гражданите. Те се назначават от Районните избирателни комисии в рамките на съответния изборен район, които впоследствие упражняват контрол върху тяхната дейност.

Предназначението на изборната администрация, която обхваща голямо количество хора, е да се изключи всякаква стихийност в изборния процес, като нейната дейност следва една стабилна процедура, ориентирана към постигане на еднозначен резултат в края на изборите⁶.

2. Република Франция

Френската правна рамка, свързана с Изборите за членове на ЕП, се съдържа в следните нормативни актове: Изборен кодекс (Code électoral)⁷, Закон № 77-729 от 7 юли 1977 г. относно избора на представители в Европейския парламент (Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen)⁸ и Закон № 2018-509 от 25 юни 2018 г. относно избора на представители в Европейския парламент (Loi n° 2018-509 du 25 juin 2018 relative à l'élection des représentants au Parlement européen)⁹. Закон № 77-729 от 1977 г. е специалният закон относно изборите за членове на ЕП, който обединява общите принципи, извлечени от Изборния кодекс, и приложимите разпоредби на правото на ЕС.

Организацията на Изборите за членове на Европейския парламент от Република Франция се основава на централизирана, но териториално разгърната изборна администрация.

⁵ Стойчев, С. *Конституционно право на Република България*. Издателство „Сиела“, Пето преработено и допълнено издание, София, 2002 г., с. 338.

⁶ Близнашки, Г. *Избирателна система на Република България*. Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, София, 2020 г., с. 67.

⁷ *Изборен кодекс*. Code électoral. Version consolidée. Légifrance. Франция [онлайн], [посетен на 9 май 2025 г.], достъпен на: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070239.

⁸ *Закон № 77-729 от 7 юли 1977 г. относно избора на представители в Европейския парламент*. Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen. Version consolidée. Légifrance. Франция. [онлайн], [посетен на 9 май 2025 г.], достъпен на: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006068600/>.

⁹ *Закон № 2018-509 от 25 юни 2018 г. относно избора на представители в Европейския парламент*. Loi n° 2018-509 du 25 juin 2018 relative à l'élection des représentants au Parlement européen. Version consolidée. Légifrance. Франция [онлайн], [посетен на 9 май 2025 г.], достъпен на: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000037102048>.

В системата от органи на Република Франция, не съществува специализиран централен изборен орган¹⁰. Отговорността се разпределя между Министерството на вътрешните работи, префектите, кметовете, местните администрации и съдилищата.

Основен орган, който осъществява ръководството на изборния процес е Министерството на вътрешните работи (Ministère de l'Intérieur). То действа като централен координатор на изборния процес. Министерството на вътрешните работи отговаря за разпределянето на изборните материали, осигуряването на урните и логистиката по произвеждането на изборите в изборния ден и непосредствено преди това¹¹.

Префектите (préfets) са представители на държавата на местно ниво. Те са едноличен административен орган, действащ на територията на съответния департамент, изпълнявайки правомощията си от името на Министерство на вътрешните работи. Префектите играят ключова роля при прилагането на изборното законодателство. Те отговарят за нормалното протичане на изборния процес, за администрирането на изборните книжа и за контрола върху изборните секции¹².

На най-ниското равнище, а именно на всяка избирателна секция, изборният процес се ръководи от т.нар. „бюро по гласуване“ (bureaux de vote). Бюрото по гласуване е колективен орган, който се състои от председател и поне двама заседатели, наречени „асесори“ (assesseurs). Те се назначават от кмета на общината като съгласно чл. R 44 от Изборния кодекс, политическите партии имат право да предлагат асесори. Докато изборът на председател на бюрото по гласуване е изцяло в правомощията на кмета, то той трябва да се съобрази с предложението за асесори на политическите субекти. Това важи с още по-голяма сила при изборите за членове на Европейския парламент, където е закрепен принципът на по-строго спазване на политическия плурализъм и необходимостта от осигурено представителство на различните партии и формации в състава на бюрата.

Бюрото по гласуване е натоварено с организацията на гласуването, наблюдението на законосъобразността на изборния процес в хода на изборния ден и преброяването на бюлетините¹³.

¹⁰ Duhamel, Olivier. Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, LGDJ, 2022, p. 431.

¹¹ Code électoral (Франция), чл. L5–L7 и чл. R38 и сл.; също: Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, JORF du 8 juillet 1977, p. 3682.

¹² Code électoral (Франция), чл. R40–R44.

¹³ Code électoral (Франция), чл. R42–R66.

Сравнителноправният анализ на описаните три органа на Република Франция, които имат правомощия в изборния процес – Министъра на вътрешните работи, префектите и бюрата по гласуване, могат да бъдат съотнесени чисто теоретично и непрецизно към трите административни стълба на изборния процес в Република България, а именно ЦИК, РИК и СИК. Горното съждение, обаче е правно релевантно, ако съпоставката между тези органи се разглежда чисто структурно и функционално, сравнявайки обхвата на правомощията и равнището на участие на тези органи в изборите. Въпреки това трябва да се постави ясната граница и да се посочат разликите в естеството на органите. Изборните органи на Република България са колегиални и независими органи, създадени *ad hoc* (с изключение на ЦИК) за организиране на изборите и имат независим административен характер. За разлика от тях, органите с преки правомощия в изборния процес на Република Франция, са част от изпълнителната власт. По занятие те упражняват изпълнителната власт като министърът на вътрешните работи е на национално ниво, а префектите са представители на централната власт на местно ниво. В процеса по съставяне на бюрата по гласуване силна роля има друг орган на местната изпълнителна власт, а именно кметът и неговата общинска администрация. Вън от това, голяма част от председателите на бюрата по гласуване са съдии, особено при избори от национално значение.

Сравнявайки органите, пряко ангажирани с изборния процес в двете държави, следва да се заключи, че са налице прилики в правното им положение като функциите им съвпадат до известна степен. И двете страни имат йерархичност на изборната администрация, макар и с различна степен на формализация. Изборното право и на двете страни въздигат като основен принцип изискването за политически плурализъм, но с различен подход и фокус. В Република България този принцип е гарантиран чрез квотното представителство в изборната администрация на всички парламентарно представени политически формации¹⁴, докато в Република Франция е чрез принципа на равенство и неутралност на администрацията¹⁵. Въпреки приликите обаче, естеството им не е еднотипно. Френската изборна администрация е по-тесно свързана с изпълнителната и съдебна власт, както и с тяхната администрация. Българската от своя страна е значително по-независима, тъй като е отделена от системата на изпълнителната власт. Правораздавателните органи не участват в изборната администрация на Република

¹⁴ Изборен кодекс на Република България (ИК), чл. 46, ал. 4; 61, ал. 4; чл. 91, ал. 2.

¹⁵ Conseil constitutionnel, Décision n° 2002-1476 AN du 25 juillet 2002, *Élections législatives – 8e circonscription de l'Isère*, Recueil, p. 284.

България, като те единствено осъществяват институционален контрол по законосъобразност на актовете на изборната администрация¹⁶.

Моделът на изборна администрация в Република България е институционализиран. ЦИК като единственият професионален и специализиран орган централизира изборния процес и осигурява формален политически плурализъм, отчетност и контрол на актовете на по-долустоящите органи в йерархията. Останалите органи надолу в системата се създават *ad hoc*, като в тях участват представители на политическите формации, които в своето мнозинство не са лица от сферата на професионалните юридически или административни съсловия. От своя страна Република Франция разчита на интеграция на съдебната и административна власт в изборната администрация, като професионалното начало е гаранция за ефективността и законосъобразността на изборния процес, компенсирайки липсата на централен специализиран изборен орган.

III. Избирателни системи: сравнение и влияние върху представителността и избирателната активност

1. Обща правна рамка на ниво Европейски съюз

Европейският парламент е демократичният орган на Европейския съюз, в който народите на държавите членки са представени по квоти, формирани чрез специална норма за представителство¹⁷. Квотата на Република България и Република Франция за членове на ЕП е определена в съответствие с чл. 14, параграф 2 от Договора за Европейския съюз (ДЕС)¹⁸. За Република България квотата е 17 члена на ЕП, а за Република Франция е 81 члена на ЕП¹⁹. Политико-правният акт, с който се определя точният брой представители на държавите членки, надгражда принципите на първичното право на ЕС, прилагайки обективни демографски данни. Въпреки това, макар че Франция има значително по-голямо население от България, тя не получава толкова повече мандати, колкото би получила при строго пропорционално изчисление. Това подчертава

¹⁶ Изборен кодекс на Република България (ИК), чл. 58, ал. 1; чл. 73, ал. 1.

¹⁷ Друмева, Е. *Конституционно право на Република България*. Издателство „Сиела“, Пето допълнено и преработено издание, София, 2018 г., с. 325.

¹⁸ Консолидиран текст на Договора за Европейския съюз, публикуван в Официален вестник n° C 326 , 26/10/2012 [онлайн], [посетен на 11 май 2025 г.], достъпен на: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0019.02/DOC_1&format=PDF

¹⁹ *Решение (ЕС) 2023/2061 на Европейския съвет от 22 септември 2023 година за определяне на състава на Европейския парламент* [онлайн], [посетен на 6 май 2025 г.], достъпен на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/ALL/?uri=CELEX:32023D2061>.

компромисът на ниво ЕС, особено от най-големите държави членки, които гарантират демократичното представителство и равноправието на всички страни.

Разпоредбата на член 223, параграф 1 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС)²⁰, установява основната нормативна база на организацията на Изборите за Европейски парламент. Тя е значима за правото на ЕС разпоредба, тъй като тя полага основите и взаимната обусловеност на легитимността на ЕП като орган на демократичната общност с прякото участие на гражданите на ЕС.

Горепосочената разпоредба има двойствена природа като допуска два възможни правни подхода: еднаква процедура по гласуване или общи принципи, на които това гласуване да се уповава. Сега действащият вариант е именно вторият, при който изборите за членове на ЕП се произвеждат в „съответствие с принципите, общи за всички държави членки“. Този подход допуска национална автономия на държавите, свързана с традициите и политическата им култура, в рамките на установените общи европейски изисквания. Моделът, който е приложим към момента, съчетава наднационалната правна уредба с принципа на субсидиарност като дава свобода на държавите членки да прилагат собствени правила за определена част от избирателната система. Пример за такива правила са възможността избирателният район да е един или няколко за съответната държава членка, дали листата да е открита или закрыта, дали да има преференции, като задължително е въведено изискването да се спазват общите демократични стандарти.

Въпреки това, общностното право е дало нормативна база за бъдеща по-засилена интеграция в областта на изборния процес и по-специално относно Изборите за членове на ЕП, като е въвело правната възможност те да се провеждат „в съответствие с еднаква процедура“. Тази правна конструкция е изразител на визията за по-засилена интеграция на държавите членки и за унификация на европейската избирателна система в контекста на Изборите за членове на ЕП.

Към настоящия момент обаче, общностните институции и Съдът на ЕС застъпва правното становище, че независимо че ЕС има компетентност да установи основни правила, държавите членки запазват свободата да определят конкретните елементи на изборния процес, при условие, че се спазват основните права и принципи на Съюза.

В този смисъл е Решението на СЕС по дело C-145/04, в което съдът постановява следното: „Определянето на лицата, имащи право да гласуват и да се кандидатира на

²⁰ Консолидиран текст на Договора за функциониране на Европейския съюз, публикуван в Официален вестник н° С 326 , 26/10/2012 [онлайн], [посетен на 11 май 2025 г.], достъпен на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/ALL/?uri=celex:12012E/TXT>.

изборите за Европейски парламент, попада в компетентността на всяка държава членка в съответствие с правото на Общността“²¹.

ЕС установява рамкови принципи за изборите за ЕП, а държавите членки запазват значителна автономия при прилагането им, при условие, че спазват принципите на правото на ЕС.

Общата правна рамка, дадена от член 223, параграф 1 от ДФЕС играе двойна роля. От една страна създава рамка за хармонизация на изборното право, но от друга оставя автономия на държавите членки при конкретизация на определени елементи от националните изборни системи. Това отразява политическата, а и институционална реалност на Европейския съюз.

Докато член 223 от ДФЕС предвижда възможността за единна процедура, това никога не е било напълно реализирано; вместо това изборите се уреждат от общи принципи, съчетани със значителна свобода на преценка, предоставена на държавите членки²².

Както бе посочено по-горе, минималната правна рамка, урегулирана от ПЕС, включва като задължително условие Изборите за членове на ЕП да се провеждат по пропорционална система. От тук, държавите членки имат право на дискреция дали листите да бъдат закрити или открити, както и дали да бъде приложимо преференциалното гласуване.

2. Правна рамка на Република България

В България пропорционалната система, наричана още „съразмерна“²³, има дълга традиция и практика²⁴.

Съгласно чл. 353 от Изборния кодекс, Изборите за членове на ЕП от Република България се произвеждат в една общонационална многомандатна избирателна област с открити пропорционални листи. Кандидатските листи са национални и за разлика от Изборите за Народно събрание, където състезанието се извършва на местно ниво – на район МИР, при Изборите за членове на ЕП състезанието е само на национално ниво.

²¹ Решение на Съд на Европейския съюз, дело C-145/04, Kingdom of Spain v. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, EU:C:2006:543.

²² В този смисъл: Craig, P. & de Búrca, G., *EU Law: Text, Cases, and Materials*, 7th ed., Oxford University Press, 2020, p. 384.

²³ Киров, Ст. *Мнозинствена и съразмерна изборна система*. Издателство „Демократичен преглед“, София, 1906 г., № 6-7.

²⁴ Друмева, Е. *Конституционно право на Република България*. Издателство „Сиела“, Пето допълнено и преработено издание, София, 2018 г., с. 304.

Избирателната система позволява преференциално гласуване, което дава възможност на всеки избирател да посочи предпочитания от него кандидат от избраната листа. Възможността за преференциално гласуване създава динамика и конкуренция вътре в листите, тъй като то позволява на избирателите да ги пренаредят, давайки предпочитание на определен кандидат.

Съществена отлика от другите национални избори е по отношение на защитата на водача на кандидатската листа в изборите за членове на ЕП. По правило, в националните избори, Изборният кодекс предвижда, че водачът на листата се счита за избран, ако листата получи достатъчно гласове за мандат, независимо дали има или не преференциални гласове. Това създава своеобразна *de facto* защита на първия в листата – той е обвързан единствено от успеха на листата, а не от преференциалния вот. В изборите за членове на ЕП обаче тази защита не се прилага в същата степен. Съгласно чл. 386, ал. 1 от Изборния кодекс, разпределението на мандатите се извършва въз основа на броя на действителните гласове, подадени за съответната листа, но подредбата на кандидатите в листата може да бъде променена въз основа на преференциалния вот. Според чл. 386, ал. 2 ИК, кандидат, който е получил най-малко 5% от действителните гласове за съответната листа, измества позицията си и може да изпревари водача. Следователно, за разлика от други видове избори, където водачът на листата има привилегировано положение, при изборите за Европейски парламент неговото избиране не е гарантирано само поради позицията му в листата. Той трябва реално да участва в състезанието за преференции и може да бъде изместен от по-нискостоящ кандидат, получил достатъчно подкрепа от избирателите. Това правно положение, в сравнение с другите национални избори в Република България, още повече засилва динамиката и борбата на кандидатите в хода на Изборите за членове на ЕП.

Изборният резултат на кандидатите за членове на ЕП от България се определя на национално равнище от ЦИК по метода на Хеър-Нимайер, известен като „метода на най-големия остатък“. Тази система, заедно с вече посочената липса на т.нар. „защита на водача“, засилва индивидуализацията, но често води до ефекта на изненадата.

3. Правна рамка на Република Франция

Франция е държава с дълбоко вкоренени републикански и централизирани изборни механизми, които се проявяват в използваната от нея традиционна мажоритарна система

в два тура за избор на депутати за Националното събрание²⁵. Тази система се е утвърдила в конституционната практика на страната, тъй като засилва политическата стабилност чрез излъчване на ясно парламентарно мнозинство. Пропорционалната система често е възприемана като заплаха за управляемостта на парламентаризма и сериозната опасност от поредица от кризи, които ще засегнат нормалните процеси на страната. От своя страна, мажоритарната отразява френската политическа традиция и разбирането им за ефективно и централизирано управление на всяка цена. Това в голям процент от случаите е в ущърб на по-малките политически субекти, което в значителна степен засяга широката представителност на обществото в органите на Франция.

Спасителен пристан за реализиране на политическо представителство на тези по-малки френски политически субекти са именно Изборите за членове на ЕП. Както бе посочено още в началото на изложението, Актът за избирането на представители в Европейския парламент чрез всеобщи избори²⁶, закрепява като основен принцип и изискване провеждането им по пропорционалната избирателна система.

Френската правна и институционална традиция демонстрира диференциран подход спрямо изборните системи в зависимост от избирания орган. Докато за националните органи е предпочитана мажоритарната система, белег за стабилност в доктрината на Франция, за Изборите за ЕП се прилага пропорционалната система в съответствие с европейските правни норми.

В периода от 2004 г. до 2018 г., при провеждане на Избори за членове на ЕП, държавата е била разделена на осем избирателни района с цел да се осигури по-добро регионално представителство и по-справедливо разпределение на местата в ЕП. Въвеждането на тази изборна система във Франция е било продиктувано от стремежа за регионална представителност, която да засили връзката между евродепутатите и избирателите им, като се отчете специфичната регионална политическа и социална ситуация във всеки район.

От 2019 г. обаче, влизайки в сила Закон № 2018-509 от 25 юни 2018 г. относно избора на представители в Европейския парламент (Loi n° 2018-509 du 25 juin 2018 relative à l'élection des représentants au Parlement européen)²⁷ Франция се завръща към

²⁵ Code électoral (Франция), чл. L126.

²⁶ *Акт за избирането на представители в Европейския парламент чрез всеобщи избори* [онлайн], [посетен на 11 май 2025 г.], достъпен на: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/199951/A1_BG.pdf.

²⁷ *Закон № 2018-509 от 25 юни 2018 г. относно избора на представители в Европейския парламент*. Loi n° 2018-509 du 25 juin 2018 relative à l'élection des représentants au Parlement européen. Version consolidée. Légifrance. Франция [онлайн], [посетен на 11 май 2025 г.], достъпен на: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000037102048>.

общонационална избирателна листа, като отменя предходната система от осем регионални избирателни района, въведена през 2003 г.

Република Франция използва затворени листи, което не дава възможност на избирателя да променя реда на кандидатите, като той остава в последователността, която политическата формация е определила. Това улеснява изборния процес и неговата предсказуемост, но свежда личния избор и персоналния вот до нула.

Разпределението на мандатите се извършва по метода на Д'Онд, известен като „метода на делителя“, която благоприятства по-големите партии и коалиции, но дава значително по-голям шанс за по-малките субекти, които в мажоритарната система нямат възможност да реализират мандати.

Внимателният анализ на спецификите на двете изборни системи, съответно за България – откритата пропорционална листа, а за Франция – закритата, представлява съществен въпрос в изборното право, който засяга не само механизма на гласуване, но и степента на влияние на избирателите върху крайния състав на представителния орган. Закритата пропорционална листа концентрира властта в ръцете на партийните ръководства, които взимат решението кой има най-голяма възможност да стане представител на страната в ЕП. При откритата отново се гласува за определен партийен субект, но при консолидирана подкрепа, достатъчна да премине процентната бариера, предпочитаният от избирателя кандидат може да измести реда, установен от партията или коалицията. При едната се дава по-голяма тежест на пряката демокрация и суверенитетът на избирателя да извърши вътрешно разпределение на мандатите, при другата е засилен партийният контрол и централизацията, но се избягва стихийното попадане на случайни лица в представителния орган, които нямат нужната квалификация и умения, за да заемат поста.

Разликата между откритите и закритите пропорционални листи не е само процедурна, а има дълбок конституционен и демократичен смисъл. Откритите листи способстват за по-голяма отчетност на представителите, но изискват по-голяма зрялост на електората и прозрачност в процеса. Закритите листи от своя страна предоставят стабилност и партийен контрол, но намаляват персоналната връзка между представител и избирател. В този смисъл изборът между двата модела е въпрос за съобразяване с политическите традиции на страната и на баланс между ефективност и представителност.

4. Влияние върху избирателната активност и представителност

В България избирателната активност при Избори за членове на ЕП е традиционно ниска в сравнение с националните избори, особено за Народно събрание. Според официалните данни на ЦИК, през последните избори през 2024 г. е 33,78%²⁸. Основните причини са нисък интерес на гласоподавателите към институцията на ЕП, както и наличието на евроскептицизъм в част от гласуващите в страната. Наличието на усложнена бюлетина, съдържаща и преференциално гласуване, също може да се счете за допълнително утежнение на гласоподавателите. Отворената листа засилва индивидуализацията до такава степен, че липсата на политическа култура води до политическо изкривяване на волята на гласоподавателите. Това е „ефектът на изненадата“, при който кандидати с ниски позиции влизат без да водят активна кампания и не са разпознаваеми единствено с „15/15“ – явление, което ЦИК многократно е анализирала в докладите си²⁹.

Въпреки това, отворената листа дава усещането на гласоподавателя за лично участие и по-скоро следва да се отчете като положителен ефект.

Във Франция, активността също варира, но обикновено е по-висока поради по-силната партийна мобилизация, особено на субектите, които в контекста на мажоритарната система нямат голяма възможност за реализиране на политическо представителство и именно ЕП е тяхното поле за изява. В последните избори през 2024 г. активността е 51,49%³⁰. Затворената листа пък и централизираната система по подреждане на кандидатите дава предвидимост и сигурност на избирателите.

Относно представителността, българската система позволява по-фино отразяване на вътрешните предпочитания на избирателите, но често води до диспропорции при пренареждане на листите, докато френският модел осигурява стабилно и предвидимо разпределение, но на цената на ограничена индивидуална изява.

IV. Заключение

Въпреки прилагането на обща пропорционална система, националните особености в организацията на изборния процес на България и Франция бележат значителни разлики. Единният правен минимум, наложен от правото на ЕС, позволява сравнително

²⁸ Официални данни на ЦИК, [онлайн], [посетен на 12 май 2025 г.], достъпни на: <https://results.cik.bg/europe2024/aktivnost/index.html>.

²⁹ Доклад за изборите за членове на Европейския парламент и за изборите за общински съветници и кметове, произведени през 2019 г., приет с Решение на 27.02.2020 г. [онлайн], [посетен на 12 май 2025 г.], достъпен на: <https://www.cik.bg/bg/reports>.

³⁰ Официални данни на Европейския парламент, [онлайн], [посетен на 12 май 2025 г.], достъпни на: <https://results.elections.europa.eu/bg/>.

равностойно участие в институциите на Съюза на всички държави членки, но националните различия продължават да играят важна роля в демократичния процес.

Конкретната реализация на Изборите за членове на ЕП отразява дълбоките различия в гледищата на двете страни за правния статут на изборната администрация. В Република България тя е институционализирана и независима от изпълнителната власт, но за сметка на това е предложена от политическите формации и в по-голямата си част е непрофесионална, с изключение на най-висшия орган в йерархията. От своя страна, Република Франция залага повече на професионалното начало, но изпълнителната власт е със засилени правомощия по назначаването ѝ.

Различие се открива и в политическата култура и избирателното поведение на гражданите на двете страни. Българският модел с преференции предоставя повече възможности за персонализиране на избора, но създава и допълнителни предизвикателства и усложнява процеса. Френската система е по-стабилна и предсказуема чрез затворените партийни листи, но е по-малко отворена към индивидуален вот.

Различията в подходите следва да се разглеждат като израз на принципа на субсидиарност, съчетан с общи европейски изборни стандарти. Наличието им обаче оказва значително влияние върху ефективността, прозрачността и доверието в изборния процес по избор на състава на единствената наднационалната институция на Съюза, която се избира пряко от гражданите посредством избори.

Библиография:

1. Акт за избирането на представители в Европейския парламент чрез всеобщи избори [онлайн], достъпен на: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/199951/A1_BG.pdf.
2. Близнашки, Г. Избирателна система на Република България. Университетско издателство „Св. Климент Охридски, София, 2020 г.
3. Друмева, Е. Конституционно право на Република България. Издателство „Сиела“, Пето допълнено и преработено издание, София, 2018 г.
4. Изборен кодекс на Република България (ИК), Обн. ДВ, бр. 19 от 5 март 2014 г., в сила от 05.03.2014 г., последно изм. и доп. ДВ, бр. 85 от 8 октомври 2024 г.
5. Киров, Ст. Мнозинствена и съразмерна изборна система. Издателство „Демократичен преглед“, София, 1906 г., № 6-7.
6. Консолидиран текст на Договора за Европейския съюз, публикуван в Официален вестник n° С 326, 26/10/2012 [онлайн], достъпен на: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0019.02/DOC_1&format=PDF.

7. Консолидиран текст на Договора за функциониране на Европейския съюз, публикуван в Официален вестник н° С 326 , 26/10/2012 [онлайн], достъпен на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/ALL/?uri=celex:12012E/TXT>.
8. Решение (ЕС) 2023/2061 на Европейския съвет от 22 септември 2023 година за определяне на състава на Европейския парламент [онлайн], [посетен на 6 май 2025 г.], достъпен на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/ALL/?uri=CELEX:32023D2061>.
9. Решение на Съд на Европейския съюз, дело C-145/04, Kingdom of Spain v. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, EU:C:2006:543.
10. Стойчев, С. Избирателни системи и избирателни процедури. Издателство „Софи-Р, София, 2000 г.
11. Стойчев, С. Конституционно право на Република България. Издателство „Сиела“, Пето преработено и допълнено издание, София, 2002 г.
12. Code électoral. Version consolidée. Légifrance. Франция [онлайн], достъпен на: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070239.
13. Conseil constitutionnel, Décision n° 2002-1476 AN du 25 juillet 2002, Élections législatives – 8e circonscription de l’Isère, Recueil.
14. Craig, P. & de Búrca, G., EU Law: Text, Cases, and Materials, 7th ed., Oxford University Press, 2020.
15. Duhamel, Olivier. Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, LGDJ, 2022.
16. Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen. Version consolidée. Légifrance. Франция. [онлайн], достъпен на: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006068600/>.
17. Loi n° 2018-509 du 25 juin 2018 relative à l'élection des représentants au Parlement européen. Version consolidée. Légifrance. Франция [онлайн], достъпен на: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000037102048>.