

Из „Конституционно право“, автор **Емилия Друмева**.

. изд., 812 с. (2008) е изчерпано.

V изд. е готово за печат в СИЕЛА, но изчаква приемането на нов Изборен кодекс

V. ИЗБОРНИ СИСТЕМИ

1. Правна същност и предназначение

Голямото значение на изборите и на функциите, които се осъществяват чрез тях, изисква систематизиране и институционализиране. Това се реализира чрез *изборната система* - подредена съвкупност от правни правила, конструкции и техники, при чието действие избирателите изразяват политическата си воля чрез гласуване, предназначено да конституира представителните органи на власт в държавата. Тези правила са конститутивни за подготовката и провеждането на изборите и за превръщането на резултатите им в мандати. Относно същността и елементите на изборните системи в конституционноправната теория са застъпвани различни становища в широка амплитуда, съобразно с особеностите на установената правна и представителна система в конкретната държава или наддържавна общност.¹ Въпреки голямото многообразие днес доминира разбирането, че изборната система е съвкупност от правила, регулиращи изразяването волята на избирателите в подготовката и произвеждането на избори за държавни и местни органи, и превръщането на избирателския вот в представителни мандати, респ. в избрани титуляри.²

Една балансирана изборна система, съдържаща и прилагаща принципите на всеобщо, равно и пряко избирателно право с тайно гласуване, е задължителна технология за установяване и поддържане на представителната демокрация. Най-малкото, досега човешката цивилизация не е създала друга, по-ефективна и рационална.

Прилагането на конкретна изборна система е в основата на представителната демокрация, защото чрез избори волята на суверенния народ определя легитимните представители, които упражняват контрол върху изпълнителната и съдебната власт и са отговорни пред избирателите при периодично провеждани дефинитивни избори.

Изборните системи са в сърцевината на демокрацията. Това е така, защото при спазването на посочените принципи посредством предпочетената изборна система се извършва преработването на подадените избирателски гласове в представителни мандати; извършва се трансформация и организиране на множествената индивидуална политическа воля на суверенния народ чрез излъчването на легитимно народно представителство, разпределено в съответствие с изразената воля на избирателите. А това народно представителство дава живот и упражнява контрол

¹ Тази дефиниция се възприема като “широкото” понятие за изборна система – *Scepis, G, I sistemi elettorali, Empoli 1955, p. XXI*. А “тясното” понятие се свежда до “процедура, по която от избирателските гласове се излъчват народните представители” – *Diederich, N. Empirische Wahlforschung. Koln 1965, S. 3.*

² *Nohlen, D.* - in : *Die Wahl der Parlamente, B.I Europa, Berlin 1969, S. 28-31.*

върху държавното управление в условията на демокрацията и ,най-малкото, се отчита пред народа на следващите избори.

Ядрото на всяка изборна система е принципът/начинът, по който съобразно с подадените за партии и кандидати избирателски гласове се постига разпределянето на парламентарните мандати между тях. Прилагат се основно два принципа - *мнозинство и пропорция*, и съответно на тях - два основни типа изборни системи: *мажоритарна и пропорционална*. Концептуално различията между тях произтичат от **различното третиране на избирателската воля**. С цел засилване предимствата и минимизиране недостатъците на тези два основни типа изборни системи, в световната, но особено - в европейската практика са постигнати компромиси в комбинирането и съвместяването на двата принципа и като резултат са разработени и се прилагат различни варианти на трети тип изборна система – *смесена система*.

Всъщност няма предопределено уеднаквена класификация на изборните системи. Вътре в рамките на тези три основни типа – мажоритарна, пропорционална и смесена, днес правната теория констатира голямо многообразие в комбинирането на детайлите.

2. Мажоритарна система

2.1. *Мнозинство и райони*. - - - - -

2.3. *Предимства и недостатъци*.

3. Пропорционална система

Името идва от "пропорция", т.е. отношение на две величини. ...

3.2. *Изборни бариери и бонуси*.

3.3. Най-важният елемент във всяка пропорционална система е **методът**, по който става пресмятането на гласовете и тяхното изразяване като мандати. Прилаганите методи са различни; прилагат се варианти и комбинации. Преобладават два основни: **методът на изборната квота** и **методът на делителя**.

3.5. *Предимства и недостатъци*.

4. Смесена система

В световен мащаб изборно-правната теория все още не е дала ясен и категоричен отговор на въпроса кой от двата главни типа изборни системи е по-добър. Мажоритарните системи са прости и резултатни, но непредставителни - всички подадени не за печелившия кандидат гласове остават без представителство и пропадат. Този нежелан резултат не е присъщ на пропорционалните системи. Но при тях се губи личностният момент - гласува се преди всичко за партийни листи.

В търсене на най-добрата изборна система се появява трети тип изборна система - смесена. Правят се опити за комбиниране на черти от едната и от другата система, за взаимно неутрализиране на техни недостатъци. В резултат на такова комбиниране днес се прилагат различни смесени изборни системи в Германия, Мексико, Ирландия, Малта, Сенегал, Япония, Албания, Литва, Нова Зеландия, Русия и др.

Смесена бе системата, по която се проведеха изборите за Велико Народно събрание в България през 1990 г. Накратко относно някои действащи смесени системи:

Германия - изборната система е известна като "**персонализирана пропорционална система**" (*Personalisierte Verhältniswahl*). Тя е комбинация между пропорционалния принцип и личностния избор. В тази комбинация обаче ясно и определено превес има пропорционалният принцип. Мажоритарният елемент има ролята на коректив. Гласът на избирателя е "раздвоен". Той гласува със своя "първи" и "втори" глас.

С „първия глас“ се гласува за заемането на половината от всички 598 регулярни мандата в Бундестага, т.е. за 299 индивидуални кандидати, избирани в едномандатни райони по мажоритарен принцип (с относително мнозинство – избран е този, който е получил най-много гласове в сравнение с всеки един от другите кандидати): гласува се за личности. Цялата територия и население в страната формират 299 едномандатни равни района. Всеки такъв мажоритарно избран депутат представлява своя едномандатен район, с което всеки такъв район има представителство в парламента.

С втория си глас избирателят гласува в една от 16-те провинции – това са 16 многомандатни района; гласува за една от партийните листи, издигнати в отделните провинции. С това, по същество, гласува за заемането на 598 мандата по възприетия пропорционален метод. Логиката на тази смесена система е, че се гласува два пъти върху една и съща територия/население – веднаж разделена на 299 еднакви едномандатни района, втори път – пропорционално в многомандатни райони (провинциите).

На национално равнище се сумират гласовете, подадени за всяка отделна партия по всички нейни листи в отделните провинции. Пресмята се колко мандата всяка партия печели на национално равнище; до 1983 г. се прилага методът на Д`Ондрт, след това – Хеър/Нимайер, а за 2013 г. - Сент Лаге (модифициран). На национално равнище става разпределяне на всички парламентарни мандати, пропорционално на подадените в цялата страна гласове. Има и изборна бариера: право на участие в разпределянето на мандатите между партийните листи има само партия, която е събрала поне 5% от гласовете, подадени в цялата страна, или е спечелила поне 3 мажоритарни индивидуални мандата. Пропорционално спечеленият от всяка партия брой мандати се разпределя после вторично между листите на същата тази партия, издигнати в отделните провинции.

Гвоздеят на системата е в следното : спечелените от една партия индивидуални мандати в мажоритарните райони се изваждат от общия брой национално спечелените пропорционални мандати на същата партия. Разликата пропорционални мандати се запълва с кандидати от листи на същата партия. Извършило се е инкорпориране на мажоритарните мандати в броя на пропорционалните.

Така определящо и водещо значение в тази германска изборна система има пропорционалният избор по партийни листи, а мажоритарното избиране само експонира фаворитите на тези политически партии.³ Предимство на този начин на разпределяне е, че прави възможно мажоритарното персонализиране на част от народните представители, при което обаче разпределянето на мандатите остава пропорционално. Освен в Германия на федерално равнище тази система е прилагана в почти всички германски провинции (федерално държавно устройство), в Естония

³ *Schreiber, W. Wahlkampf, Wahlrecht und Wahlverfahren., in : Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der BRD, Des Gruyter, 1989, S. 414-419.*

(1992), в Нова Зеландия (от 1993 насам) и др. с името Mixed-member proportional (MMP).

Но и тя има има недостатъци: сложност като конструкция; вероятност за „сврхмандати“ (когато партия печели повече мажоритарни мандати отколкото пропорционални) – преодолява се с вторично преразпределяне.

**В Мексико ...
Австралия, Ирландия и Малта ...**

Предимствата на смесените изборни системи са постоянен предмет на дискусии, особено когато става дума за реформа в действащата изборна система. Обяснението е, че в смесената система се въплъщава мултифункционалността на изборните системи въобще. Като предимство се отчита способността да бъдат уравнивявани промените в представителството, в селекцията и в пренасянето (или не) на доверие, за разлика от чисто пропорционалните или чисто мажоритарните системи. Целта е да се прилага една ”добре темперирана” изборна система.

Недостатъците на всички смесени изборни системи обобщено могат да бъдат сведени до тяхната сложност. Но само на пръв план. Защото решаващо значение има структурата на *самото смесване* – дали е механично/паралелно или е вътрешно/съдържателно.

5. Критерии за предпочитане на една или друга изборна система

Как се оценява една изборна система? Без съмнение - по нейния ефект. ДОБРАТА ПРАКТИКА оставя предпочитанието към конкретна изборна система свободно, стига да се изпълняват европейските стандарти в изборната материя.

В стремежа да се пребори със скептицизма за това, че добра изборна система въобще не може да бъде създадена (“Всичките са маскири!”), както и да не се потъва в безкрайността на релативизма, съвременната правна теория е възприела

функционалния подход: чрез изясняване и експониране на функциите на изборните системи да се предостави на законодатели и политици богат и надежден материал за съставяне на желаната изборна система съобразно поставените цели и задължително в съответствие с принципите на европейското изборно наследство.

Правната теория и изборната практика предлагат различни класификации за основните функции на една изборна система; обобщено те могат да бъдат сведени до:

- **представителство;**
- **селекция;**
- **инвеститура на доверие.**

Без съмнение първата функция – осигуряването на народното представителство, е водещата; всъщност тя дава името на самата “представителна система”. Но без адекватната реализация на втората функция – селекцията на хората в управлението на държавата, представителната функция губи от своя смисъл. А след като избирателите са излъчили своите представители и с това са направили тяхната селекция за бъдещото управление на държавата, това управление ще бъде легитимно и ще управлява само, ако е снабдено с доверието на народа, инвестирано чрез изборите.

Упражняването на трите главни функции на всяка изборна система е мощен градивен фактор в съвременната демократична държава. Затова всяка изборна система, която осигурява осъществяването на тези главни функции и с това – осъществяването на принципите на европейското изборно наследство, може да бъде “добрата изборна система”, със своите акценти и нюанси.

Основните типове системи имат както своите предимства, така и своите недостатъци, които биват осветявани различно в зависимост от това коя от функциите на изборната система в конкретния случай е на преден план. Многообразието е огромно, който факт сам за себе си представлява силно свидетелство за високата степен на развитие на демократичната държава. А що се отнася до трудностите, възникващи при избора на конкретна система, заслужава да се припомнят думите на именития френски юрист и политик П. П. Роайе-Колар (1763-1845г.) “Един изборен закон – та това е цяла конституция!”

Юли 2013