

**ОЗДРАВЯВАНЕ
НА БЪЛГАРСКАТА ИЗБИРАТЕЛНА СИСТЕМА
ЧРЕЗ ВЪВЕЖДАНЕТО НА
АКТИВНА ИЗБОРНА
РЕГИСТРАЦИЯ
~и~
ДИНАМИЧНИ
ИЗБИРАТЕЛНИ
СПИСЪЦИ**

ДОКЛАД С ПРЕПОРЪКИ

Част от кампанията
#ВотБезХомот,
организирана от



Автор: Калоян Правов,
член на Изпълнителния борг на Фондация
„Българско либертарианско общество„

Редакция: Мария Георгиева

Съдържание

Обобщение	3
1. Увод	4
2. Обзор на проблемите на българския изборен процес	7
3. Описание на предложенията за въвеждане на активна изборна регистрация и динамични избирателни списъци	9
4. Анализ на ефективността на предложената от нас реформа с оглед гарантиране на легитимността на изборния процес	11
5. Анализ на меродавността на основните аргументи против въвеждането на активната регистрация	16
6. Потенциални последици за останалите елементи от избирателната система, ако предложенията ни бъдат приети	19
7. Заключение	21
8. Използвани източници	22

Обобщение

Дебатът за изборната реформа е един от крайъгълните камъни на съвременния политически живот в България.

През последните години поредица от експериментални реформи без визия са свалили доверието в изборния процес до критично ниско ниво.

Предлагаме въвеждането на активна регистрация за всички избиратели в комбинация с динамични избирателни списъци, които да се съставят наново преди провеждането на избори.

Подобна реформа би увеличила цената на изборната търговия с 30% и би удвоила цената на изборния туризъм.

Предложените мерки ще оптимизират използването на обществения ресурс и ще гарантират неприкосновеността на

избирателните списъци.

Ефектът от въвеждането на тези мерки би бил повишаване на избирателната активност поради по-високо доверие в избирателния процес и гарантирането на сигурността на българската демократия.

Основните аргументи против въвеждането на активната регистрация не се потвърждават от научната литература в САЩ – страна с дългогодишен опит в приложението на подобен тип системи.

Разглеждайки последствията от въвеждането на предложените мерки върху останалите елементи от избирателната система, бихме могли да заключим, че предложенията в това изследване са съвместими с повечето актуални предложения за изборна реформа.

1. Увод

Влизането на България в ЕС през 2007 г. бележи края на историческия период, наречен Преход. Големите политически цели на българското общество – стабилна демократична форма на управление, икономика, базирана на свободната стопанска инициатива и военно-политически съюз със Запада – са постигнати. За тяхното осъществяване работят последователно правителства и партии от всички точки на политическия спектър, затвърждавайки посоката на обществено развитие и важността на политическия консенсус, постигнат на седмото Велико Народно събрание.

Оттогава насам, политическият дневен ред на страната става по-неясен. За разлика от Прехода, той не е обвързан с конкретни измерими цели и показатели и е по-труден за конкретизиране. Общите черти на тази нова обстановка са следните:

- Цялостно недоволство на гражданите от управлението, без значение какъв е социално-икономическият им профил
- Ниско доверие в институциите
- Появата на множество антисистемни партии, залагащи основно на популизма като стратегия за печелене на гласове
- Остри конфликти между влиятелни политически и икономически кръгове в страната, водещи до политическа нестабилност
- Липса на консенсус относно външно-политическото поведение на България като част от НАТО и ЕС

Форматът на тази публикация не ни позволява да навлезем по-детайлно в описанието на тази нова политическа реалност. Ще споменем накратко някои нейни ярки проявления, които я илюстрират достатъчно силно. Такива са електоралната доминация на ГЕРБ, фактът, че от 2009 г. насам нито едно правителство не е изкарвало пълен мандат, гражданските протести през 2009 г., антимонополните протести през 2013 г., продължилите повече от година граждански протести срещу кабинета „Орешарски“, окупацията на Софийския университет и сериозният срив в качеството на медиумната среда, отразен в докладите на „Репортери без граници“.

В тази публикация ще се фокусираме върху друго проявление на гореописаната нестабилна политическа реалност, а именно дебатът за изборната система. От години това се явява болна тема в българската общественост. Нивата на доверие в изборния процес и легитимността на изборите като крайъгълен камък на демокрацията от много време са критично ниски¹. Политическият елит на страната отчита това като проблем, но вече дълго време не успява да намери трайно решение². Политически анализатори многократно са коментирали, че изкушението на всяко правителство да променя Изборния кодекс в полза на управляващата партия е сред основните причини темата да продължава да бъде на дневен ред. Непрестанното експериментиране с различни подходи и експлоатирането на общественото недоволство с политически цели само нагнетява ситуацията и допринася за разрушаването на общественото доверие в институциите. Дългогодишният проблем дава

1 Алфа Рисърч ООД. „Информираност и роля на кампанията за президентски избори и национален референдум.“ Alpharesearch.bg, 27.10.2016.

2 Александра Гинева. „Няма консенсус за Изборния кодекс, разговорите продължават.“ Dariknews.bg, 10.05.2016.

повод на различни нови политически формации, търсеци участие в системата, да предлагат все по-радикални и необмислени решения, докато смисленият дебат се води само на експертно ниво и рядко се радва на внимание. Скорошният референдум за изборната система на страната, иницииран от популярния телевизионен водещ Слави Трифонов, е ясно проявление на този ефект. На него гласуваха 3 488 258 души³ (приблизително половината избиратели), като близо 72% от тях са подкрепили предложената от господин Трифонов и екипа му изборна реформа. Всичко това стана въпреки многократните предупреждения на експерти, че тези предложения може да имат много негативен ефект върху качеството на изборния процес и върху легитимността на изборите⁴.

Друг ярък пример за радикално и необмислено решение на проблема са приетите под натиска на популистката реторика законови изменения, въвеждащи задължително гласуване. Предложено от Патриотичния фронт, то бе публично оправдано като мярка да бъде ограничено влиянието на конкретни партии, представляващи етнически малцинства. То е проблемно поради две основни причини. На първо място е под въпрос дали провеждането на гържавна политика с цел намаляването на ефекта от гласовете на определена малцинствена група е легитимно от гледна точка на равнопоставеността на българските граждани пред закона. На второ място, суспендирането на правото да НЕ упражниш избора си ефективно представлява суспендиране на изборните права като цяло и превръщането им в задължения. Противниците на задължителното гласуване с право считат това действие за водогел в отношението на гържавата към правата на гражданите.

Горните примери са на събития случили се през 2016 г. и показват, че темата за изборната реформа е едновременно много високо в обществения дневен ред и, че обществото е изгубило търпение и търси дълбока реформа и трайни решения. Последното е както шанс системата да бъде подобрена и демократичният процес да започне да протича по-добре, така и възможност изборните права на гражданите да бъдат потъркани и да бъде въведена изборна система, която приближава България към по-тиранична форма на управление.

Като активни участници в публичния живот на страната, ние от Българско либертарианско общество смятаме за свой дълг да допринесем към обществения дебат по темата по конструктивен начин. Поради това през 2016 г. ние започнахме своята кампания за справедливи и свободни избори „ВотБезХомот“, от която е част и тази публикация. Тя описва детайлно нашето предложение за мерки за оздравяването на българската изборна система чрез въвеждането на активна изборна регистрация и динамични изборни списъци.

Публикацията съдържа:

1. Обзор на контекста на основните проблеми пред изборната система.
2. Детайлно описание на нашето предложение за активна регистрация
3. Анализ на ефективността на предложената от нас реформа с оглед гарантиране на легитимността на изборния процес
4. Анализ на меродавността на основните аргументи против въвеждането на активната регистрация

3 „Национален референдум :: Президент и вицепрезидент на републиката и национален референдум 2016.“ Резултати от избори. Централна Избирателна Комисия, 7.11.2016.

4 „Позиция на БАПН подготвена за обсъждане на тема: „Мажоритарна изборна система с абсолютно мнозинство в два тура“.“ [Http://bpsa-bg.org](http://bpsa-bg.org). Българска асоциация за политически науки, 28.11.2016.

5. Потенциални последици за останалите елементи от изборната система, ако предложенията ни бъдат приети

Крайната ни цел е да докажем, че реформите, които предлагаме са прагматични, лесно приложими, подобряват легитимността на изборния процес и няма да натежат излишно на публичната хазна.

2. Обзор на проблемите на българския изборен процес

Дебатът за проблемите около изборния процес в България се води от началото на прехода, както на политическо, така и на експертно ниво. Част от причината той да продължи толкова дълго е, че проблемите на изборителния процес са множество на брой, многопластови и разнородни. Една от експертните организации, заели се да структурират и анализират изборния процес в България систематично е „Прозрачност без граници“. Тя е част от международната мрежа Transparency International и редовно публикува доклади от наблюдението на изборите в България. Събраните от тях данни са публикувани в техния доклад с препоръки към институциите от края на 2015 г. озаглавен „Купуването на гласове и контролираният вот в България: Предизвикателство към институциите и демократичните стандарти в изборния процес“,⁵ който обхваща периода 2009 – 2015 г. Разглеждайки доклада, можем да открием две ключови особености на българския контекст на проблема.

На първо място, основни генератори на недоверие в изборната система от страна на общественото мнение са купуването и продаването на гласове (64,6%), изборният туризъм (48,2%) и грешките и „мъртвите души“, в изборителните списъци (46,9%).

Експертното наблюдение на изборите обаче сочи, че основният проблем за нарушаването на интегритета на вота са организационните нарушения (67,47%), а

купуването на гласове и контролираният вот имат много по-малък дял (респективно 2,27% и 16,52%). Близко 11% от анкетиранияте за целите на доклада са посочили организационните пропуски като сериозен проблем в изборния процес.

Изводът от тези данни е, че има остро разминаване между обществената представа и емпиричните факти по въпроса с източника на проблемите в изборния процес. Това неминуемо усложнява казуса и прави намирането на правилния пакет реформи по-трудно.

Ако реформата си поставя за цел да увеличи легитимността на изборите, реформите трябва да адресират организационните и административни пречки пред изборния процес и да минимализират броя и ефекта на организационните нарушения.

От друга страна, общественото доверие в институцията на изборите не може да не бъде взето предвид при дизайна на реформата. Към този момент данните сочат, че то е изключително ниско. Например 65% от хората смятат, че изборите могат да бъдат манипулирани⁶, а едва 23% смятат, че изборите в тяхното населено място са честни⁷. Редно е да се отбележи, че тенденцията е възходяща за 2016 г. – доверието в честността на изборите се е покачило от 19% на 23%, но нивата остават критично ниски.

От това следва, че всяка добре направена реформа би адресирала не само админи-

5 Асоциация „Прозрачноост без граници“. „Купуването на гласове и контролираният вот в България: предизвикателство към институциите и демократичните стандарти в изборния процес.“ (2015).

6 Национален център за изучаване на общественото мнение. „Резултати от национално представително проучване.“ Обществено мнение за изборния кодекс. (2010).

7 Алфа Рисърч ООД. „Информираност и роля на кампанията за президентски избори и национален референдум.“ AlphaResearch.bg, 27.10.2016.

стративно-организационните проблеми, но и обществените притеснения свързани с процеса като цяло. Иначе казано, адекватната изборна реформа би трябвало да адресира проблемите с купуването и продаването на гласове, изборния туризъм и грешките в избирателните списъци.

Друг голям проблем около изборната реформа се състои в дълбоките различия между политическите сили относно нейната форма и съдържание. Случаите на такава полемика в публичното пространство са практически неизброими, но като че ли най-яркият пример за липсата на консенсус сред политическия елит на страната е фактът, че Избирателният кодекс е изменян шест пъти от 2011 г. насам⁸. Основните пречки пред намирането на по-широк консенсус са две.

Първата е свързана с идеологическите различия между партиите. Това е очаквано, имайки предвид, че партии от различни части на политическия спектър имат противоположни разбирания за ролята на изборите в контекста на демократична република. Някои акцентират върху максималната представителност, други върху стабилността и възможността на системата да произвежда коалиции, трети върху възможността за равно участие на всички партии и прочие.

Втората причина е по-прагматична и е свързана със структурата на българската демократична система. Всяка партия на власт до известна степен се поддава на изкушението да проведе реформа, която би увеличила собствените ѝ шансове да спечели изборите, тъй като се стреми да запази и увеличи властта си и да притисне конкурентите си.

Тези два фактора правят провеждането на дълбока и трайна изборна реформа от системните партии невъзможна и внасят допълнителна нестабилност в политическата система, отваряйки вратите за по-крайните формации, предлагащи популистки решения.

Всяко реалистично предложение за изборна реформа би следвало да отчете идеологическите и прагматични интереси на системните политически играчи. В противен случай реформата, макар на теория правилна, не би намерила широка подкрепа в политическите кръгове на страната.

Гореописаните фактори ни дават възможност да екстраполираме три основни изисквания, които всяка изборна реформа трябва да покрие. Нека ги обобщим по следния начин:

1. Изборната реформа трябва да адресира основния източник на институционален провал. В случая с България това са административно-организационните въпроси.
2. Изборната реформа трябва да адресира притесненията на гражданите относно изборните нарушения, за да възвърне доверието им в изборния процес. В България това са купуването и продаването на гласове, изборният туризъм и лошото управление на избирателните списъци.
3. Изборната реформа трябва да бъде напартийна, търсеца идеологически консенсус между основните политически сили и да гарантира равни условия на всички конкуриращи се политически субекти.

3. Описание на предложенията за въвеждане на активна изборна регистрация и динамични изборителни списъци

Предвид гореизброените изисквания ние смятаме, че най-конструктивната и постижима реформа на изборителната система се явява активната регистрация в комбинация с динамични изборителни списъци. Предложението се базира на презумпцията, че този аспект от изборния процес, касаещ най-вече съставянето и управлението на изборителните списъци, би следвало да бъде променен из основи и да факто конструиран наново. Макар да не представляват цялостна фундаментална изборна реформа сама по себе си, предложените мерки ще засилят легитимността на изборния процес и би следвало да са основен елемент от бъдещата реформа. Предложението се състои от десет основи точки, всяка от които ще бъде обсъдена детайлно по-долу и по същество представляват изцяло различен подход към проблематиката на формирането на изборителните списъци. Избегнали сме препоръки към конкретни институции или препратки към съществуващи закони, за да осигурим максимална гъвкавост при избора на подход при приложението на предложените мерки и за да подчертаем нуждата от фундаментално преосмисляне на философията на организиране и провеждане на избори.

От Българско либертарианско общество предлагаме следните мерки:

1. Всички граждани с изборителни права да бъдат заличени от вече съществуващите изборителни списъци.
2. Всеки нов изборителен списък да бъде обвързан с провеждането на конкретни избори, (Пример: „Списък с изборители за Парламентарни избори 2021„)
3. Всеки изборителен списък да бъде унищожаван до 30 дни след обявяването на изборните резултати за съответните избори при 100% преброени бюлетини от ЦИК.
4. Добавянето на граждани с изборителни права в изборителен списък да става само чрез писмена молба, подадена лично в най-близката общинска регистрация или по интернет чрез електронен подпис.
5. Писмената молба да включва трите имена, ЕГН, номер на личната карта, постоянен адрес по местоживеее през последните 6 месеца и подпис на подателя.
6. Писмената молба да може да бъде подавана не по-късно от две седмици преди изборния ден и не по-рано от два месеца преди изборния ден.
7. Писмените молби да бъдат препращани от общините на ГРАО в електронен формат, а хартиеният носител да бъде съхраняван до не по-късно от 30 дни след обявяването на изборните резултати за съответните избори при 100% преброени бюлетини от ЦИК.
8. ГРАО да може да откаже чрез мотивиран отказ включване в изборителния списък на гражданин, подал невярна лична информация. Това включва работно на ГРАО да откаже включване в изборителния списък за местни избори, ако подателят не е посочил постоянен адрес в МИР на съответното населено място. Отказът да може да бъде обжалван по административен ред.

9. ГРАО да осигури бърз и прозрачен начин гражданите да проверят дали са били включени в изборителните списъци с цел да се избегнат измами и фалшификации на лични данни.

10. В изборния ден правото на избор да може да бъде упражнено само в МИР, съответстващ на постоянния адрес на изборителя и само ако постоянният адрес е бил сменен преди повече от шест месеца.

В следствие от тези предложения, отговорностите на различните участници в системата изглеждат по следния начин:

- Общинските администрации отговарят за приемането на молби за включване в изборителните списъци, тяхното обработване в електронен формат, съхранението на хартиеното копие на молбата до 30 дни след изборите и неговото унищожаване.
- Главна дирекция „Гражданска регис-

трация и административно обслужване„ отговаря за одобряването и отхвърлянето на подадените молби, съставянето на изборителните списъци, тяхното съхранение и унищожаване и осигуряването на прозрачността на процеса по регистрация. Всичко това може да бъде постигнато ефективно чрез съвременните цифрови технологии.

- Централна изборителна комисия отговаря само за организацията на изборите по подадените от ГРАО изборителни списъци.
- Съдът отговаря за разрешаването на потенциални спорове между отделните участници в изборната система.
- Гражданите отговарят за това да заявяват желание за участие в избори, спазвайки максимално олекотената процедура и предоставяйки точни данни.

4. Анализ на ефективността на предложената от нас реформа с оглед гарантиране на легитимността на изборния процес

В тази част от публикацията бихме искали да се фокусираме върху анализа на предложените мерки през призмата на трите основни изисквания към предложенията за изборна реформа, изброени по-горе. По-году ще обосновем избора си на дизайн на системата през призмата на всяко едно от основните изисквания.

Предложената изборна реформа адресира административно-организационните проблеми, които се явяват основният източник на изборни нарушения по три начина.

На първо място, тя опростява съществуващата законодателна рамка. Отговорността за навременното регистриране и подаване на точна информация пада основно върху гражданите. Институциите играят второстепенна роля в този процес, като от тях се очаква по-скоро да го улеснят и систематизират. Ефектът от този подход е, че намалява нуждата от гетайлно законодателство и създаване на правила за изготвяне, съхранение и управление на избирателните списъци. По-малкият обем и по-голямата прецизност на писмените правила гарантира по-правилната им интерпретация и приложение от страна на граждани и институции.

На второ място, засилвайки ролята на ГРАО в управлението и поддържането на

списъците и особено в частта с осигуряването на публичен регистър на избирателите, предложените мерки гарантират по-ефикасно използване на човешкия и административен ресурс на Централната избирателна комисия. Един от често посочваните източници на административни неуредици е затруднението на ЦИК да организира своевременно адекватно обучение за членовете на РИК и СИК⁹. Опростяването на изборните правила и намаляването на отговорностите на ЦИК би свалило административната цена на обучението на членове на РИК и СИК и би осигурило по-подготвени кадри в изборния ген.

На трето място предложените реформи ще спестят финансов ресурс на данъкоплатеца. Множество публични личности, включително премиерът¹⁰, са изразявали мнение, че изборите излизат твърде скъпо на гържавния бюджет. Това твърдение е донякъде преувеличено, тъй като харчените за избори суми са капка в морето на безотговорното харчене на публичен ресурс¹¹. Въпреки това, ние считаме, че всеки лев отнет на данъкоплатеца трябва поне да бъде харчен ефективно и целесъобразно. Опростявайки изборните правила, намалявайки административната тежест върху институциите и намалявайки нуждата от човешки ресурс, нашите предложения неминуемо дават възможност за свиване и оптимизиране

9 Централна избирателна комисия. „Доклад относно организацията и произвеждането на избори през 2014 г.“ (2015): 23-25. Print.

10 Надежда Бочева. „Бойко Борисов: Едни предсрочни избори ще струват 40-50 млн. лева.“ Investor.bg. 17.12.2015.

11 Агриан Николов, Аркади Шарков, Георги Вулджев, Даниел Василев, Стоян Панчев, Юри Иванов. Черна книга на правителственото разхищение в България. Sofia: Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, 2015. Ebook.

на разходите, свързани с изборния процес. Макар и спестената сума вероятно да не бъде особено голяма в контекста на цялостното харчене на публичен ресурс, подобни действия ще демонстрират пред избирателите отговорност и професионализъм от страна на съответните институции. Последното се явява и предпоставка за по-голяма легитимност на изборите.

По отношение на втория тип проблеми на българския изборен процес – общественото притеснение, че има масово купуване на гласове, изборен туризъм и манипулации при управлението на избирателните списъци – предложените реформи адресират три основни проблема.

Първо, те затрудняват търговията с гласове, тъй като увеличават пазарната цена за един глас. Увеличението е естествено следствие от усложнената процедура по регистрация за участие в изборите. При наличието на активна регистрация на продаващия гласа си му се налага да извърши повече работа, за да е в позиция да търгува.

За да илюстрираме това, нека изградим един хипотетичен пример и го подложим на праксиологичен анализ. Разнообразни журналистически проучвания^{12 13 14} ни позволяват да изчислим средната цена на гласа за последните пет изборни цикъла. Към момента тя е 35 лева. Ако анализираме съставните елементи на услугата, която търговецът на гласове закупува, и които влияят на цената, бихме могли да заключим, че факторите, които влияят на цената на гласа са следните:

„Предлагането,“ – броят на хората, готови да продадат гласа си. Колкото по-малко хора са готови да продадат гласа си, толкова по-скъп става той.

„Сигурността на участниците,“ - тъй като и двете страни нарушават изборното законодателство и търговията на гласове е по същество черен пазар, по-големият риск от наказателни санкции увеличава цената на гласа. Редно е да се отбележи, че досегашните усилия в посока намаляването на изборната търговия са били насочени именно към този неин аспект. Въпреки това би било трудно да заключим, че покачването на цената на гласа е свързана точно с тези мерки.

„Разходът по транзакцията,“ - сложността на дейностите, които гласоподавателят трябва да извърши, за да изпълни своята част от транзакцията. В момента те включват явяването в СИК в изборния ден, пускането на бюлетина и потенциално действия, които да докажат пред търговеца на гласове, че „договорът,“ е изпълнен.

Взимайки гореспоменатата цена от 35 лева като отправна точка и приемайки, че и трите фактора, изброени по-горе имат еднаква тежест при формирането на цената, бихме могли да заключим, че въвеждането на активна регистрация за всички избори би увеличило трайно цената на гласа с приблизително 11 лева - 30% увеличение. Активната регистрация влияе най-силно на последния фактор – „Разход по транзакцията,“ тъй като се факто би изисквала от избирателя да извърши дейностите по изпълнението на своята половина от сделката два пъти вместо само един път. Логически бихме могли да заключим, че това би удвоило разхода по транзакцията, който в момента е 11 лева.

Второ, те ще повлияят негативно на явлението „изборен туризъм,“. Това важи най-вече за местните избори, където изборният туризъм има най-силен ефект.

12 Росен Цветков. „Дилъри на гласове с присъди за изборна търговия отново в услуга на партията.“ btv.bg. 11.05.2014.

13 „Журналистически експерт си „купи“ гласове в малко село.“ 168chasa.bg. 26.03.2017.

14 „Експерт на БНТ разкри скандална схема за търговия с гласове.“ bnt.bg. Българска Национална Телевизия, 26.05.2014.

Изискването избирателите да се регистрират лично и по постоянен адрес от последните шест месеца означава, че потенциалните изборни туристи ще трябва да пътуват до своите дестинации два пъти – веднъж за регистрация и веднъж, за да гласуват. Това покачва разходите на организиращите изборен туризъм и би намалило използването му като предизборен инструмент.

Икономическата логика тук е подобна на описаната по-горе при определянето на цената на гласа. Активната регистрация предложена от нас отново влияе силно върху организационните разходи, свързани с практикуването на изборния туризъм и практически ги удвоява. Например нека приемем, че средната цена на двупосочния билет за едно пътуване от Измир до Кърджали е 50 лева. Следователно на организаторите на изборния туризъм би им се наложило да заплатят две пътувания – едно, за да бъдат регистрирани избирателите и второ, за да пуснат гласовете си. Поради това е много вероятно тази практика да бъде напълно прекратена и българските граждани, живеещи в чужбина да се регистрират да гласуват онлайн.

Трето, те елиминират каквато и да е възможност за злоупотреби при управлението на избирателните списъци. Поради факта, че до избирателните списъци имат достъп само служителите на ГРАО, самите списъци се унищожават след обявяването на резултатите и се изготвят наново преди следващите избори, манипулацията и злоупотребата с избирателните права на гражданите става практически невъзможна. Към това можем да добавим и факта, че гражданите ще имат на разположение прозрачен механизъм за проверка на изборната си регистрация и ще могат по всяко време да проверят дали не са жертва на злоу-

потреба с лични данни.

Не на последно място, предложените мерки ще намерят необходимия широк политически консенсус и до голяма степен ще изпълнят и третия критерий за добра изборна реформа, посочен по-горе.

Причината за това наше убеждение се крие във факта, че мярката „активна регистрация„ е била публично подкрепяна от лидери на партии и представители на граждански организации от противоположни части на политическия спектър. Следват няколко примера. През 2013 г. Антоанета Цонева, изявен граждански активист и представител на „Протестна мрежа„, изразява публично подкрепа за активната регистрация в дебат, публикуван във вестник „Дневник„¹⁵. През същата година Меглена Кунева, лидер на десно-центристката про-европейска партия „Движение България на гражданите„, публично подкрепя мярката¹⁶. През 2015 година, Ангел Джамбазки, представител на националистическата консервативна евроскептична партия ВМРО изразява подкрепа за активната регистрация в интервю за Българската национална телевизия¹⁷. Не на последно място, дългогодишният член и бивш заместник-председател на ЦИК, проф. Михаил Константинов е на мнение, че мярката е от особена необходимост предвид проблемите в изборния процес¹⁸.

Тези и други примери ни карат да смятаме, че предложените от нас реформи могат да намерят широка подкрепа сред експертните и политически кръгове. Това увеличава шанса нашите предложения да станат част от едно по-дълбоко и по-ефективно подобрене на българската изборителна система.

Последният елемент от изборната реформа, който бихме искали да засегнем

15 „Да се въведе ли активна регистрация за избори?“. Dnevnik.bg. 1.02.2013.

16 „Да се въведе активна регистрация предлагат от партията на Меглена Кунева.“ dnevnik.bg. 22.02.2016.

17 „Джамбазки: Активна регистрация ще изчисти мъртвите души от списъците.“ vnr.org. 18.04.2015.

18 Проф. Михаил Константинов. „Мек Вариант за активна регистрация.“ 24chasa.bg. 15.06.2015.

е проблемът със сигурността на вота. Смятаме, че този аспект от изборния процес не трябва да бъде пренебрегван, имайки предвид наличието на недобронаммерени антидемократични външни сили и явления като „хибридна война“, чиято основна цел е да отслаби дадена страна чрез подкопаване на доверието в основополагащите ѝ институции. В този смисъл сигурността на изборните списъци би следвало да се разглежда сериозно от всички либерални демокрации. Няма как да не вземем под внимание скорошните съмнения за външна намеса в демократичния процес в Съединените Американски Щати. Важността на този аспект от изборния процес е особено голяма в България, имайки предвид географското разположение и геостратегическата важност на страната ни.

Без да претендираме за изчерпателност, ще разгледаме накратко няколко експертни оценки на управлението на изборните списъци в САЩ с оглед риска от външна намеса в изборите. Те са изготвени от американски специалисти и сме убедени, че са приложими и в българския контекст.

В свое изследователско есе от 2007 г. Питър Нюман, старши-експерт по компютърни науки в SRI International, обобщава проблемите с поддръжката на електронни изборни списъци по следния начин:

„Електронните бази данни, съдържащи лични данни носят със себе си големи потенциални рискове, свързани с компютърната сигурност, целостта на системите, грешки в данните, липса на отчетност, (...) добавянето и изменението на записани данни, личната тайна, кражбата на идентичност (...) и лично благополучие. Досегашният опит в разработването и използването на та-

кива бази данни не ни дава повод за оптимизъм.

Електронните изборни списъци (ЕИС) трябва да взимат предвид гореизброените рискове. Повод за особено притеснение (...) е нуждата да се поддържат точни и актуални списъци, съдържащи имената на всички граждани с изборни права и коректното актуализиране на тези списъци. ЕИС са особено слаби от гледна точка на случайни грешки, преднамерена злоупотреба, манипулация на данни, DNS кибер атаки и множество други проблеми.“¹⁹

През 2008 г. Националният изследователски съвет на Американската академия на науките публикуват доклад относно особеностите на електронните изборни списъци, основан на детайлно качествено и количествено изследване²⁰. Докладът разглежда внимателно всеки един технически аспект от процеса по поддръжката на електронни изборни списъци и посочва сериозни структурни проблеми при изпълнението на законите изисквания:

„Електронният изборен списък на всеки щат трябва да съдържа името и регистрационната информация на всеки законово вписан в списъка изборен в този щат, като на всеки изборен се издава уникален номер. Членовете на изборната администрация трябва редовно да подсикуряват точността и целостта на изборните списъци. Освен това National Voter Registration Act (NVRA) от 1993 г. и Help America Vote Act (HAVA) от 2002 г. установяват стриктни правила относно заличаването на граждани от изборните списъци.

С приближаването на крайния срок работката на регистрациите представля-

19 Peter G. Neumann. „Security and Privacy Risks in Voter Registration Databases (VRDBs).“ Workshop on Voter Registration Databases, organized by the National Academies' Computer Science and Telecommunications Board (CSTB) as part of a study sponsored by the U.S. Election Assistance Commission. (2007).

20 „State Voter Registration Databases: Immediate Actions and Future Improvements, Interim Report“ Committee on State Voter Registration Databases, National Research Council. (2008).

ва огромно логистично предизвикателство. Причината е огромното количество данни, които трябва да бъдат обработени (...) особено при провеждането на президентските избори. (...) В някои случаи е било невъзможно определени молби да бъдат обработени навреме за изборите и администрацията е трябвало да събира информацията на гражданите на ръка и да я набират механично впоследствие. „

Изследване на The PEW Center on the States от 2012²¹ показва, че един от всеки осем протокола, съдържащи се в американските избирателни списъци е невалиден. Това предполага сериозни проблеми при правилното поддържане на избирателните списъци дори и от администрациите на държави с дългогодишни демократич-

ни традиции.

Изводът от гореизброените данни е, че усложняването на административния процес по съхраняването и управлението на избирателните списъци е пряко свързано с увеличен риск от манипулации, външна намеса и по-ниско доверие в изборния процес. Сериозните рискове за сигурността и структурните проблеми, свързани с правилната поддръжка на избирателните списъци изиграват голяма роля с оглед на препоръката на избирателните списъци да бъдат унищожавани до 30 дни след обявяването на изборните резултати. Смятаме, че по този начин можем да гарантираме сигурността и интегритета на вота и да избегнем излишното натоварване на изборната администрация.

21 „Inaccurate, Costly, and Inefficient Evidence That America’s Voter Registration System Needs an Upgrade.“ The Pew Center on the States. (2012).

5. Анализ на меродавността на основните аргументи против въвеждането на активната регистрация

В тази част от публикацията бихме искали да агресираме дъва от основните аргументи, които най-често биват лансирани от опонентите на активната регистрация. Целта ни е да подходим сериозно към обществения дебат, като предвидим потенциалните критики към нашите предложения, осигурим им публичност и представим своите контрааргументи.

Двата основни аргумента против въвеждането на активна регистрация могат да бъдат обобщени по следния начин:

1. Активната регистрация представлява изкуствена административна пречка пред избирателя и понижава избирателната активност и съответно представителността.

2. Активната регистрация представлява не факто дискриминация спрямо избирателите с нисък социално-икономически статут, тъй като диспропорционално по-голяма част от тях биха счели такова административно ограничение за непреодолима пречка при упражняването на правото си на глас.

Със сигурност не бихме могли да кажем, че дъвата аргумента са априори неиздържани логически. Интуитивно бихме могли да предположим, че усложняването на процедурата по участие в изборния процес би отказало определена част от избирателите. По-горе обсъдихме факта, че цената на гласа би се вдигнала поради това, че от избирателите се очаква да свършат повече работа, за да бъдат допуснати до урните в изборния ден. Логич-

но следствие от това е цената да стане прекалено висока за някои избиратели и те да изберат да не участват в изборите. В добавка към това непредубегеният наблюдател би отдал известна меродавност на притесненията за социално-икономическа дискриминация. Това е така поради факта, че усложнената от гледна точка на избирателя процедура по регистриране за участие в изборите ще изиска от него по-висока административна култура и по-големи комуникационни и когнитивни умения и дори малко по-големи финансови ресурси. Предположението, че тези критерии са по-трудни за изпълнение от хора с по-нисък социално-икономически статут изглежда донякъде обосновано.

За да агресираме тези сериозни критики към въвеждането на активна регистрация, ние се позоваваме на изчерпателна емпирична литература.

Професорът по политически науки в Масачузетския технологичен институт Адам Берински обобщава научноизследователските публикации относно връзката между усложняването на административния процес при регистриране за участие в избори и социално-икономическите разделения между избирателите в САЩ²². Берински заключава, че елиминирането на административните препятствия пред избирателите всъщност увеличава социалните разделения между тях. Това се дължи на различните фактори, мотивиращи участието в изборния процес и съответно избирателната активност.

22 Adam Berinsky. „Making Voting Easier Doesn't Increase Turnout.“ Ssir.org. Stanford Social Innovation review, 8.02.2016.

Установени са два типа електорално поведение, които повдигат избирателната активност. Първият е редовно посещение на политически активни избиратели, още познати като „партийни ядра“. Вторият е приобщаване в изборния процес на избиратели, които не са политически активни и упражняват правото си на глас по-рядко. Заключенията на Берински сочат, че вероятният резултат от отслабването на административните препятствия увеличава влиянието на редовните избиратели и не влияе на приобщаването на нови. Иначе казано, избирателната активност на новите избиратели не се обезкуражава от административните процедури, а по-скоро от индивидуалната мотивация на всеки политически неактивен индивид да участва в изборите. И тъй като политически активните граждани са най-вече представители на средната класа, отслабването на административните препятствия би задълбочило социалната пропаст между различни групи от избиратели. Логичният извод е, че елиминирането на административните процедури няма да доведе до по-широка представителност и въвличането на повече граждани в изборния процес, а ще засили влиянието на твърдите партийни ядра, без да влияе особено много на избирателната активност.

Дисертацията на доктора по политически науки от университета на Ню Орлиънс Робин Кулман, озаглавена „Statehouse Mosaics and the American Electorate: How State Legislatures Affect Political Participation“ детайлно изследва множеството от фактори, които влияят на електоралното поведение на избирателите в САЩ при провеждането на местни избори, придавайки им числови измерения²³. Откритията на доктор Кулман

сочат, че факторът „административни пречки, свързани с регистрацията“, има статистически пренебрежимо влияние върху формирането на електоралното поведение на гражданите.

Според проучване на общественото мнение от 2006 г.²⁴, почти 90% от избирателите не смятат регистрационния режим в САЩ за пречка за упражняването на правото им на глас. Трябва да се има предвид, че резултатите са сходни за всички щати, независимо от това колко строг или отворен е режима на регистрацията. Иначе казано, почти не съществува позитивна корелация между строгостта на регистрационния режим и готовността на избирателите да упражнят избирателните си права, независимо от произхода им и социално-икономическия им статут. Друго проучване²⁵ сочи, че основната причина за слабото участие на избори на младите хора е незаинтересоваността от политика, като само 21% сочат административните изисквания като някакъв тип пречка.

Не на последно място е редно да се спомене публикацията на икономиста проф. Джон Лот-младши от 2006 г., озаглавена „Evidence of Voter Fraud and the Impact that Regulations to Reduce Fraud have on Voter Participation Rates“,²⁶. В нея той разглежда тезата, че засилените административни мерки, като например активната регистрация и изискването на лична карта при гласуване имат измерим ефект върху усещането за легитимност на изборите. Този ефект от своя страна е способен да мотивира иначе политически апатични избиратели да участват в изборния процес и да повлияе позитивно на участието и представителността. Основният аргумент на проф. Лот е че осигу-

23 Robynn Marie Kuhlmann „Statehouse Mosaics and the American Electorate: How State Legislatures Affect Political Participation.“ University of New Orleans. (2012).

24 „Voting Laws, Education, and Youth Civic Engagement: A Literature Review.“ HE CENTER FOR INFORMATION & RESEARCH ON CIVIC LEARNING & ENGAGEMENT. (2012).

25 „Voting Laws, Education, and Youth Civic Engagement: A Literature Review.“ HE CENTER FOR INFORMATION & RESEARCH ON CIVIC LEARNING & ENGAGEMENT. (2012).

26 John R. Lott, Jr.. „Evidence of Voter Fraud and the Impact that Regulations to Reduce Fraud have on Voter Participation Rates.“ Brennan Center for Justice. (2006).

ряването на интегритета на изборите е най-силният мотивиращ фактор за активизиране на иначе пасивни избиратели, тъй като им възвръща вярата, че гласът им няма да бъде обект на злоупотреби.

Можем да извадим два основни извода от гореизброените емпирични изследвания и академични публикации:

1. Въвеждането на административни ограничения като активната регистрация не само не влияят негативно върху избирателната активност, а ще я увеличат.
2. Въвеждането на административни ограничения като активната регистрация не влияят диспропорционално

негативно на хора в по-слабо социално-икономическо положение. В определени случаи отслабването на административните ограничения допринася за задълбочаването на социалното разделение между различни групи от избиратели.

На базата на тези изводи можем да заключим, че макар звучащи логично, емпирично изследваната реалност отхвърля меродавността на основните аргументи против въвеждането на активната регистрация. Каквито и да са факторите, влияещи върху електоралното поведение на гражданите, бихме могли със сигурност да заключим, че административните процедури не са сред тях.

6. Потенциални последици за останалите елементи от изборната система, ако предложенията ни бъдат приети

Българската политическа реалност предполага скорошно прокарване на разнообразни изборни реформи по отношение на аспекти от изборния процес, които не са споменати тук. Това положение поставя върху нас отговорността да обсъдим накратко мястото на нашите предложения в контекста на цялостния пъзел наречен „изборна реформа“. Ще направим това, като прегледаме накратко потенциалните последици за демокрацията от приложението на предложените от нас мерки в комбинация с други популярни и често обсъждани политики.

По отношение на задължителното гласуване, редно е да се отбележи че неговото налагане напълно обезсмисля предложените от нас промени. Това е така защото би превърнало попълването на изборните списъци за всеки избор в административен кошмар, и би генерирало огромно публично недоволство. Избори, за които задължително трябва да бъдат накарани да се регистрират всички възможни избиратели, биха представлявали сериозно изкривяване на правата на избирателите и биха сринали интегритета на вота. Негативният ефект расте експоненциално, когато вземем предвид, че тази поредица от действия следва да се повтаря при всеки избор, заради предложените динамични изборни списъци.

По отношение на размера на партийната субсидия - този аспект от изборния процес не влиза в пряко противоречие с предложените от нас мерки. Последици върху поведението на партиите вероятно ще има, тъй като те ще трябва веднъж да убедят избирателите да се регистрират и втори път да гласуват

за някоя специфична партия или коалиция. Такъв относително усложнен процес предполага по-дълга и трудна предизборна кампания и съответно повече разходи за партиите. За подкрепящите висока партийна субсидия това би могло да се разглежда като повод за запазване или дори увеличаване на нейния размер. Редно е да се отбележи обаче, че нашата позиция е, че подкрепата на една партия не би трябвало да се мери само в спечелени гласове, но и във възможността да набере достатъчно доброволни средства от своите членове и симпатизанти. В този смисъл елиминирането или намаляването на партийната субсидия, както и елиминирането или увеличаването на горния праг за размер на дарения за партиите ще бъдат стъпки в правилната посока.

По отношение на броя на депутати, предложената от нас реформа не влиза в конфликт с увеличаването, намаляването или запазването на сегашното стамбуко.

По отношение на предложените от нас реформи в контекста на пропорционална или мажоритарна система не бихме могли да посочим очевидни позитивни или негативни последици. Със сигурност важни измерители на легитимността на изборите като съотношението представители-представени не биха могли да бъдат прогнозирани с точност и биха се променяли динамично от избори до избори, в зависимост от броя регистрирани граждани. Като цяло смятаме че тази „плаваща“, представителност би имала позитивен ефект, тъй като би отразявала с относителна точност нивата на политизация на обществото в даден

момент. Отвъд това логическо предположение, предложените реформи ще се впишат еднакво добре в мажоритарна избирателна система, в пропорционална избирателна система и в система от „смесен“ тип.

7. Заключение

Реформата в изборното законодателство се очертава като един от крайъгълните камъни на съвременния политически живот на Република България. Решението на проблемите около легитимността на изборния процес се разглежда като ключова част от пакета от реформи, нужни за продължаващото развитие и подобрене на обществените взаимоотношения. Тези обстоятелства, както и относително безцелното експериментирание с различни изборителни реформи до този момент налагат намирането на правилен и разумен подход към оздравяването на изборителната система.

Предложените мерки са съобразени с множеството от фактори, които една решителна и трайна реформа трябва да вземе предвид. Те отчитат нуждата от намиране на консенсус сред ключовите участници в политическото ежедневие на страната, нуждата от справяне с емпирично доказаните системни дефицити на изборния процес и нуждата от интегриране на очакванията на гражданите в същността на реформата.

Стъпвайки върху богатия опит от подобни мерки в Съединените американски щати, предложенията ни успяват да забиколят някои от често срещаните проблеми на активната регистрация и управлението на изборителните списъци. Отчитайки съвременните заплахи за сигурността на демокрацията и разбирайки в дълбочина механизмите на поведението на изборителите, предложените мерки ще успеят да сведат негативните ефекти до минимум и да повишат доверието в и сигурността на изборния процес.

Не на последно място, предложенията на Българското либертарианско общество могат лесно да бъдат интегрирани в разнообразни широки пакети от реформи на изборното законодателство безпроблемно, тъй като се фокусират само върху някои аспекти от изборителната система.

Имайки предвид горното, считаме, че нашите предложения са сериозна заявка за придвижване на общественения дебат в продуктивна посока и призоваваме всички граждани, политици и експерти да ги вземат под внимание.

8. Използвани източници

Алфа Рисърч ООД. "Информираност и роля на кампанията за президентски избори и национален референдум." Alpharesearch.bg, 27.10.2016. Web: http://alpharesearch.bg/bg/socialni_izsledvania/socialni_publicatii/informiranost-i-rolya-na-kampaniyata-za-prezidentski-izbori-i-nacionalen-referendum.863.html

Александра Гинева. "Няма консенсус за Изборния кодекс, разговорите продължават." Dariknews.bg, 10.05.2016. Web: <https://dariknews.bg/novini/bylgariia/nqma-konsensus-za-izborniq-kodeks-razgovorite-prodyzhavat-1574194>

"Национален референдум: Президент и вицепрезидент на републиката и национален референдум 2016." Резултати от избори. Централна избирателна комисия, 7.11.2016. Web: <http://results.cik.bg/pvnr2016/tur1/referendum/index.html>

"Позиция на БАПН подготвена за обсъждане на тема: „Мажоритарна избирателна система с абсолютно мнозинство в гва тура“." bpsa-bg.org. Българска асоциация за политически науки, 28.11.2016. Web: <http://bpsa-bg.org/blog/>

Асоциация "Прозрачност без граници". "Купуването на гласове и контролираният вот в България: предизвикателство към институциите и демократичните стандарти в изборния процес.", 2015. Web: http://alac.transparency.bg/wp-content/uploads/2015/11/Policy-Paper_election_24.11.2015_FINAL_I-net_site.pdf

Национален център за изучаване на общественото мнение. "Резултати от национално представително проучване." Обществено мнение за изборния кодекс, 2010. Web: http://www.focus-news.net/Files/bul_izboren_kodex_10_2010_final.pdf

Алфа Рисърч ООД. "Информираност и роля на кампанията за президентски избори и национален референдум." Alpharesearch.bg, 27.10.2016. Web: http://alpharesearch.bg/bg/socialni_izsledvania/socialni_publicatii/informiranost-i-rolya-na-kampaniyata-za-prezidentski-izbori-i-nacionalen-referendum.863.html

Изборен кодекс. Държавен вестник. Web: <http://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2135715515>

Централна избирателна комисия. "Доклад относно организацията и провеждането на избори през 2014 г. ." (2015): 23-25. Print.

Нагежга Бочева. "Боико Борисов: Едни предсрочни избори ще струват 40-50 млн. лева." Investor.bg, 17.12.2015. Web: <http://www.investor.bg/ikonomika-i-politika/332/a/boiko-borisov-edni-predsrochni-izbori-shtestruvat-40-50-mln-leva-208037/>

Адриан Николов, Аркади Шарков, Георги Вулджев, Даниел Василев, Стоян Панчев, Юри Иванов. Черна книга на правителственото разхищение в България. Sofia: Friedrich-Naumann-Stiftung fur die Freiheit, 2015. Ebook: http://libsociety.org/public/books/Black_Book.pdf

Росен Цветков. "Дилъри на гласове с присъди за изборна търговия отново в услуга на партиите." btv.bg, 11.05.2014. Web: <http://btvnovinite.bg/article/bulgaria/izbori/dilari-na-glasove-s-prisadi-za-izborna-targoviya-otnovo-v-usluga-na-partiite.html>

"Журналистически екип си "купи" гласове в малко село." 168chasa.bg, 26.03.2017. Web: <http://www.168chasa.bg/article/6136604>

"Екун на БНТ разкри скандална схема за търговия с гласове." Bnt.bg. Българска Национална Телевизия, 26.05.2014. Web: <https://www.bnt.bg/bg/a/ekip-na-bnt-razkri-skandalna-shema-za-ta-rgoviya-s-glasove>

"Да се въведе ли активна регистрация за избори?" Dnevnik.bg, 1.02.2013.

Web: http://www.dnevnik.bg/debat/2013/02/01/1994170_da_se_vuvede_li_aktivna_registraciia_za_izbori/#pro

"Да се въведе активна регистрация предлагам от партията на Меглена Кунева." Dnevnik.bg, 22.02.2016.

Web: http://www.dnevnik.bg/bulgaria/2016/02/22/2709826_da_se_vuvede_aktivna_registraciia_predlagat_ot/

"Джамбазки: Активна регистрация ще изчисти мъртвите души от списъците." vmro.bg, 18.04.2015.

Web: <https://www.youtube.com/watch?v=tkBfgTUAuJc&feature=youtu.be>

Проф. Михаил Константинов. "Мек вариант за активна регистрация." 24chasa.bg, 15.06.2015.

Web: <https://www.24chasa.bg/Article/4820390>

Peter G. Neumann. "Security and Privacy Risks in Voter Registration Databases (VRDBs)." Workshop on Voter Registration Databases, organized by the National Academies' Computer Science and Telecommunications Board (CSTB) as part of a study sponsored by the U.S. Election Assistance Commission, (2007).

Web: <http://www.csl.sri.com/users/neumann/nrc-votpgn07.html>

"State Voter Registration Databases: Immediate Actions and Future Improvements, Interim Report" Committee on State Voter Registration Databases, National Research Council. (2008).

Web: <http://www.nap.edu/catalog/12173.html>

"Inaccurate, Costly, and Inefficient Evidence That America's Voter Registration System Needs an Upgrade." The Pew Center on the States. (2012): Web:

http://www.pewtrusts.org/~media/legacy/uploadedfiles/pcs_assets/2012/pewupgradingvoterregistrationpdf.pdf

Adam Berinsky. "Making Voting Easier Doesn't Increase Turnout." Ssir.org. Stanfor Social Innovation review,

8.02.2016. Web: https://ssir.org/articles/entry/making_voting_easier_doesnt_increase_turnout

Robynn Marie Kuhlmann "Statehouse Mosaics and the American Electorate: How State Legislatures Affect Political Participation." University of New Orleans. (2012). Web: <http://search.proquest.com/openview/8eb8a0aae2772f0fbca17e36970b5a0e/1?pq-origsite=gscholar&cbl=18750&diss=y>

"Voting Laws, Education, and Youth Civic Engagement: A Literature Review." HE CENTER FOR INFORMATION & RESEARCH ON CIVIC LEARNING & ENGAGEMENT. (2012): 12. Web: <http://search.proquest.com/openview/8eb8a0aae2772f0fbca17e36970b5a0e/1?pq-origsite=gscholar&cbl=18750&diss=y>

John R. Lott, Jr.. "Evidence of Voter Fraud and the Impact that Regulations to Reduce Fraud have on Voter Participation Rates." Brennan Center for Justice. (2006).

Web: https://www.brennancenter.org/sites/default/files/legal-work/3386f09ec84f302074_hum6bqnxj.pdf

**ОЗДРАВЯВАНЕ НА БЪЛГАРСКАТА ИЗБИРАТЕЛНА СИСТЕМА
ЧРЕЗ ВЪВЕЖДАНЕТО НА АКТИВНА ИЗБОРНА РЕГИСТРАЦИЯ
И ДИНАМИЧНИ ИЗБИРАТЕЛНИ СПИСЪЦИ**

БЪЛГАРСКО ЛИБЕРТАРИАНСКО ОБЩЕСТВО

© 2017